

Cohn

Bundesgesetzgebung der schweiz





DIE

BUNDESGESETZGEBUNG DER SCHWEIZ

UNTER

DER NEUEN VERFASSUNG.

Von

GUSTAV COHN
PROFESSOR IN ZÜRICH.

JENA,
VERLAG VON GUSTAV FISCHER
VORMALS FRIEDRICH MAUKE.
1879.

DIE BUNDESGESETZGEBUNG DER SCHWEIZ UNTER DER NEUEN VERFASSUNG.

VON

GUSTAV COHN
PROFESSOR IN ZÜRICH.

J E N A,
VERLAG VON GUSTAV FISCHER
VORMALS FRIEDRICH MAUKE
1879.



Diese Jahrbücher haben zu wiederholten Malen vereinzelte Mittheilungen über schweizerische Bundesgesetze der neuesten Zeit gebracht, sie haben namentlich des neuen Grundgesetzes der Eidgenossenschaft Erwähnung gethan und mit Recht auf dessen vorwiegend volkswirthschaftlichen Charakter hingewiesen. Es ist dieses indessen nur gelegentlich und unvollständig geschehen, auch sind mehrere der mitgetheilten Gesetze gerade solche, welche Entwürfe geblieben sind, da sie wegen der Verwerfung in der Volksabstimmung nicht Gesetzeskraft erlangt haben. So ist das Bundesgesetz betreffend die Revision der Bundesverfassung von 1848, welches am 5. März 1872 aus der Berathung der eidgenössischen Räthe hervorgegangen, im achtzehnten Bande der Jahrbücher (Jahrgang 1872 Bd. I S. 161—178) abgedruckt, aber seiner Zeit vom schweizerischen Volke verworfen worden, und in Wirklichkeit ist eine gegen diese Revision wesentlich veränderte, weniger centralistisch entwickelte, Verfassung vom 31. Januar 1874 an die Stelle der alten Verfassung von 1848 getreten. So ist im sechsundzwanzigsten Bande (1876 Bd. I S. 27—31) das „Bundesgesetz über die Ausgabe und Einlösung von Banknoten vom 18. September 1875“ abgedruckt worden, aber im Widerspruche mit der am Schlusse dieses Abdruckes ausgesprochenen Erwartung (von B.), voraussichtlich werde ein Begehren nach Volksabstimmung nicht gestellt werden, ist ein solches Begehren nicht nur gestellt, sondern in der Volksabstimmung v. 23. April 1876 auch das Gesetz verworfen worden, so dass die Schweiz heute wie vor der neuen Bundesverfassung noch kein einheitliches Bankgesetz besitzt. Dagegen ist eine sehr bemerkenswerthe That der neuen Bundesgesetzgebung, das „Bundesgesetz betreffend die Arbeit in den Fabriken vom 23. März 1877“, welches im achtundzwanzigsten Bande (1877 Bd. I S. 294—300) mitgetheilt ist, zwar, wie es dort hervorgehoben, noch der Volksabstimmung unterworfen worden, aber es hat im Oktober 1877 eine wenn auch nothdürftige Majorität beim Volke gefunden und ist also Gesetz geworden. Der diesem Gesetze zu Grunde liegende Entwurf des Bundes-

rathes vom Jahr 1875 ist bereits im fünfundzwanzigsten Bande (S. 323—329) abgedruckt.

Auf den folgenden Blättern möchte ich eine etwas vollständigere Darstellung von dem Gange dieser Gesetzgebung zu geben versuchen, wobei natürlich der Schwerpunkt auf die ökonomisch wichtigen Angelegenheiten und bei diesen wiederum auf die wissenschaftlich wichtigen Momente zu legen sein wird.

Nach mehrjährigen Kämpfen kam die revidirte Bundesverfassung vom 31. Januar 1874 zu Stande; sie musste um des Gelingens willen auf Manches verzichten, was in dem vorangegangenen Entwurfe angestrebt worden war, so namentlich auf die Civil- und Strafrechtseinheit, über welche der Gesetzentwurf vom 5. März 1872 in seinem Art. 55 bestimmte: „Die Gesetzgebung über das Civilrecht, mit Inbegriff des Verfahrens, ist Bundessache . . . Der Bund ist überdies befugt, seine Gesetzgebung auch auf das Strafrecht und den Prozess auszudehnen.“ Im Ganzen hat sie, zumal in wirthschaftlicher Richtung, einen ansehnlichen Fortschritt zur Centralisation begründet. Die Bundesverfassung von 1848 gab dem neuen Bundesstaate in dieser Hinsicht nur folgende Kompetenzen:

Durch Art. 21, im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Theiles derselben, auf Kosten der Eidgenossenschaft öffentliche Werke zu errichten oder die Errichtung derselben zu unterstützen.

Durch Art. 23 und folgende, das Zollwesen an der schweizerischen Grenze einheitlich zu regeln, Eingangs-, Ausgangs- und Durchgangszölle zu erheben und die inneren Zölle (Land- und Wasserzölle, Weg- und Brückengelder) zu beseitigen.

Durch Art. 33, das Postwesen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft zu übernehmen, unter Entschädigung der Kantone.

Durch Art. 35, die Oberaufsicht über die Strassen und Brücken, an deren Erhaltung die Eidgenossenschaft ein Interesse hat.

Durch Art. 36, die Ausübung eines ausschliesslichen Münzregals.

Durch Art. 37, die Einführung eines gleichen Maasses und Gewichtes.

Durch Art. 38, das Schiesspulverregal.

Die Verfassung vom 31. Januar 1874 hat jenen Kompetenzen die folgenden hinzugefügt:

Art. 24. „Der Bund hat das Recht der Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei im Hochgebirge. Er wird die Kor-

rektion und Verbauung der Wildwasser, sowie die Aufforstung ihrer Quellengebiete unterstützen und die nöthigen schützenden Bestimmungen zur Erhaltung dieser Werke und der schon vorhandenen Waldungen aufstellen."

Art. 25. „Der Bund ist befugt, gesetzliche Bestimmungen über die Ausübung der Fischerei und Jagd, namentlich zur Erhaltung des Hochwildes, sowie zum Schutze der für die Land- und Forstwirthschaft nützlichen Vögel zu treffen."

Art. 26. „Die Gesetzgebung über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen ist Bundessache."

Art. 34. „Der Bund ist befugt, einheitliche Bestimmungen über die Verwendung von Kindern in den Fabriken und über die Dauer der Arbeit erwachsener Personen in denselben aufzustellen. Ebenso ist er berechtigt, Vorschriften zum Schutze der Arbeiter gegen einen, die Gesundheit und Sicherheit (sic) gefährdenden Gewerbebetrieb zu erlassen."

Im selben Artikel wird der Geschäftsbetrieb von Auswanderungsagenturen und von Privatunternehmungen im Gebiete des Versicherungswesens der Aufsicht und Gesetzgebung des Bundes unterworfen.

Im Art. 35 wird die Errichtung von Spielbanken untersagt und für die bestehenden Spielhäuser als letzter Endtermin der 31. Dezember 1877 festgestellt; zugleich werden geeignete Maassnahmen in Bezug auf die Lotterien der Befugniss des Bundes zugetheilt.

Endlich Art. 39. „Der Bund ist befugt, im Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften über die Ausgabe und die Einlösung von Banknoten zu erlassen. Er darf jedoch keinerlei Monopol für die Ausgabe von Banknoten aufstellen und ebenso keine Rechtsverbindlichkeit für die Annahme derselben aussprechen." (Letztere Reservationen waren in dem Verfassungsentwurf von 1872 nicht enthalten.). —

Auf die Gesetzgebung, welche zur Erfüllung dieses Programms der neuen Verfassung seit ihrer Entstehung in Gang und zu Stande gekommen, mit mehr oder weniger Hindernissen, werden wir hier einzugehen haben. Es wird sich daran schliessen ein Blick auf die finanzielle Reform, welche sachlich durch die Erfordernisse der neuen Verfassung, zumal der neuen Militärorganisation, angeregt worden, formell gefördert worden ist durch die Uebernahme des Militärpflichtersatzes auf die Bundesgesetzgebung (Art. 18 der Verfassung). Es

wird im Zusammenhange mit der Eisenbahngesetzgebung die Gotthardbahn-Subvention und ihre gesetzgeberische Behandlung im Jahre 1878 zu erwähnen, es wird schliesslich die Entwicklung des lateinischen Münzvereins, zu dem die Schweiz gehört, zu erörtern sein. Dagegen ist hier nur zu nennen eine Reihe von liberalen Grundrechten, welche die neue Verfassung gegeben, die aber nicht in die Wirthschaftspolitik gehören: so Art. 49 f. die Unverletzlicherklärung der Glaubens- und Gewissensfreiheit und die Gewährleistung der freien Ausübung gottesdienstlicher Handlungen (früher blos für die christlichen Konfessionen); so die Stellung des Civilstandes unter die Bundesgesetzgebung und die bürgerlichen Behörden, nebst Aufhebung der Ehebeschränkungen Art. 53 f.; so die Abschaffung der Todesstrafe (die früher nur für politische Vergehen abgeschafft war)[1]) und der körperlichen Strafen Art. 65; so die Aufhebung der Schuldhaft Art. 59; die Aufhebung der geistlichen Gerichtsbarkeit Art. 58; so die Vorschrift obligatorischen und unentgeltlichen Primarschulunterrichts Art. 27. Die im Verfassungsentwurf von 1872 angestrebte ganze Rechtseinheit hat weichen müssen, wie wir bereits oben bemerkt, und es ist hiemit, weil es doch zuletzt auf die Annahme der gemeinsamen Rechtsbücher beim Volke und nicht blos auf einen Verfassungsparagraphen ankommt, praktisch vielleicht nicht viel aufgegeben worden, angesichts der Thatsache, dass selbst innerhalb der einzelnen Kantone die Beseitigung von Rechtspartikularitäten blos zum Zwecke kantonaler Rechtseinheit noch neuerdings hie und da Schwierigkeiten begegnet ist: dagegen ist festgehalten (Art. 64) eine zu erlassende Bundesgesetzgebung über die persönliche Handlungsfähigkeit, über alle auf den Handel und Mobiliarverkehr bezüglichen Rechtsverhältnisse (Obligationenrecht, mit Inbegriff des Handels- und Wechselrechts), über das Urheberrecht an Werken der Literatur und Kunst, über das Betreibungsverfahren und das Konkursrecht. Auch in dieser Beschränkung, auch nach Beiseitelassung derjenigen Gebiete, in welchen die Sitte am zähesten und daher das Recht am meisten partikular ist, bleibt hier eine grosse Arbeit für die Zukunft zu thun, und während jetzt seit einer Reihe von Jahren die Kommission zur Berathung eines schweizerischen Obligationenrechts in lebhafter Thätigkeit zu sein scheint, ist doch nicht abzusehen, wann einmal die Sache zu Stande kommen wird[2]). Dieses

1) Für deren Wiedereinführung gegenwärtig eine Agitation im Gange ist.

2) Vgl. hierüber Heinrich Fick, die Schweizerischen Rechts-Einheitsbestrebungen, insbesondere auf dem Gebiete des Eisenbahnrechts, in der Zeitschrift für das gesammte Handelsrecht und besonders abgedruckt, Erlangen 1874, besonders S. 28 ff. Fick er-

Zustandekommen hängt allerdings enge zusammen mit einem neuen Bestandtheil des neuen Bundesrechtes (nach Vorgang des neuen Kantonal-Staatsrechtes), nämlich dem sogenannten Referendum. Der Verfassungsentwurf vom Jahre 1872 bestimmte im Art. 85: „Bundesgesetze, sowie Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies (neben der Zustimmung der beiden Räthe der Bundesversammlung) dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von funfzigtausend stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von fünf Kantonen verlangt wird." Ausserdem bestimmte jener Entwurf im Art. 89 (ebenfalls nach dem Vorbilde neuer kantonaler Verfassungen) das Recht der Volks-Initiative, derart, dass funfzigtausend stimmberechtigte Bürger oder fünf Kantone die Abänderung oder Aufhebung eines bestehenden Bundesgesetzes oder über eine bestimmte Materie die Erlassung eines neuen Bundesgesetzes anbegehren dürfen, in welchem Falle die beiden Räthe, wenn sie dem Begehren zustimmen, den einschlägigen neuen Gesetzesvorschlag zu vereinbaren und dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen haben; wenn sie aber nicht zustimmen, das Begehren der Abstimmung des Volks zu unterstellen und bei Annahme durch die Mehrheit einen entsprechenden Gesetzesvorschlag aufzustellen und abermals dem Volke vorzulegen haben. Die zu Stande gekommene Verfassung vom Jahre 1874 hat die Initiative fallen lassen, dagegen das Referendum festgehalten und die Anrufung der Volksabstimmung bereits bei dem Verlangen von dreissigtausend Stimmberechtigten gewährt (aber die Zahl der dafür nothwendigen Kantone, falls diese in ihrer staatsrechtlichen Capacität die Abstimmung fordern, auf acht erhöht). Für eine Revision der Bundesverfassung blieb die Initiative des Volkes, wie sie die Verfassung von 1848 formulirt, fortbestehen: wenn 50,000 Stimmberechtigte die Revision verlangen, so muss die Frage, ob Revision oder nicht, dem Schweizervolke zur Abstimmung vorgelegt werden, und wenn die Frage bejaht ist, sind beide Räthe der Bundesversammlung neu zu wählen, um die Revision vorzunehmen (Art. 120).

Durch dieses Institut (über welches sich bereits Bluntschli zur Zeit der radikalen Bewegung des Jahres 1831 in einer Jugend-

---

örtert hier, in dem Augenblick wo die erste Revision der Bundesverfassung mit dem Artikel über die Rechtseinheit verworfen worden war, „die tief eingewurzelte Abneigung der stimmberechtigten Mehrzahl gegen jede Einmischung der Bundesgewalt in die privatrechtliche Gesetzgebung". Seit der neuen Verfassung von 1874 hat man übrigens die Erfahrung gemacht, dass diese Abneigung nicht ganz so tief wurzelt, wie Fick sie hier darstellt, und zwar grade an den Eisenbahnprivatrechts-Gesetzen von 1875.

schrift „das Volk und der Souverain“ in denkwürdiger Weise geäussert hat), das im letzten Jahrzehent aus den Kantonen der alten Demokratien, der s. g. Landsgemeinden, in moderner Umformung in die neudemokratischen Kantone übergeführt wurde, ist unleugbar der demokratische Gedanke zu weiterer Konsequenz gebracht als in dem bisherigen Repräsentativsysteme. In derjenigen Einschränkung aber, wie es in der heutigen Bundesverfassung als Veto durch eine erst zu provozirende Volksabstimmung besteht, oder als direktes Veto durch eine in jedem Falle zur Gesetzeskraft erforderliche Volksabstimmung (wie im Kanton Zürich), ist dieses konsequent demokratische Institut praktisch nichts weiter als ein konservativ wirkender Hemmschuh neuer Gesetze [1]; es wirkt wie ein Haus der Lords und ist daher von empfindlichem Schaden erst dann, wenn sich die Mehrzahl der Abstimmenden einer dringend nothwendigen Reform widersetzt. Da sie das nun selten thut [2], und da ein etwaiger Widerstand beim ersten Anlaufe nicht ausschliesst, dass man bald darauf vom übel informirten Souverain an den besser informirten Souverain appellirt, so kommt die Sache wesentlich auf eine meistens erträgliche Steigerung der Hemmnisse gesetzgeberischer Reformen hinaus. Bedenklich wird dieses Prinzip erst als Initiativrecht, als positives Werkzeug direkter Gesetzgebung durch die Volksmehrheit, und ganz bedenklich wird es als Veto für Verwaltungsakte, insbesondere als Finanzreferendum, wenn es der Volksmehrheit die Vollmacht gewährt Steuern zu verwerfen für Staatsausgaben, die gemacht sind, und die täglich von Neuem gemacht werden müssen. Im Bundesstaate existirt bis jetzt weder das Eine noch das Andere, und wir haben daher um so weniger Anlass, hier davon zu sprechen. Dasjenige aber von diesem demokratischen Prinzipe, was in die Bundesverfassung vom Jahre 1874 aufgenommen ist, hat bereits durch die Erfahrung der wenigen Jahre der neuen Bundesgesetzgebung seine hemmende Kraft erwiesen, sei es, dass der

1) Das Bundesgesetz über Civilstand und Ehe beispielshalber, welches im repräsentativen Systeme ohne jede Mühe zu Stande gebracht worden wäre, ging in der Volksabstimmung vom 23. Mai 1875 mit genauer Noth durch. Der Widerstand der konservativen Strömungen im Volke machte sich durch das Referendum ähnlich geltend wie in monarchischen Ländern der Widerstand gegen die gleiche liberale Reform, den hier die konservativen Bedenken in den höchsten Kreisen leisteten.

2) Ein Fall der Art ist wohl das eidgenössische Banknotengesetz gewesen. Indessen wenn die Bundesversammlung erheblichen Werth auf das Zustandekommen gelegt hätte oder noch legen sollte, so würde sie eben ihre Maassregeln erneuern, um den Souverain zur Zustimmung zu bewegen. Ein Beispiel der Art das zweimal verworfene und dann angenommene Militärpflichtersatz-Gesetz.

Partikularismus mehrerer Kantone bei den einzelnen Gesetzen dasjenige einzubringen suchte, was er bei der neuen Verfassung verloren, sei es, dass die zur Abstimmung aufgerufenen mannigfaltigen Interessen und Ansichten sich mit dem Willen der gesetzgebenden Räthe nicht in Uebereinstimmung zu setzen vermochten.

Wir gehen jetzt auf die Gesetzgebung selber ein und beginnen mit dem chronologisch den ersten Platz einnehmenden, ja dem Zustandekommen der revidirten Bundesverfassung vorausgeeilten Bundesgesetze „über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen auf dem Gebiete der Schweizerischen Eidgenossenschaft“ vom 23. Christmonat 1872. Die Kompetenz dafür lag in der Bundesverfassung von 1848; ein Zweifel entstand an dem Punkte, wo die Geltendmachung der Bundeskompetenz das Privatrecht der Eisenbahnen traf, dessen gemeinsame Regelung in diesem Gesetze für darauf zu erlassende Spezialgesetze vorbehalten wurde und doch durch die alte Bundesverfassung, wie alles Privatrecht, gemeinsamer Regelung nicht unterworfen war. Bis aber diese Spezialgesetze erschienen, war die neue Bundesverfassung von 1874 angenommen und die Kompetenz durch den neuen Artikel 26 sichergestellt; auch zeigte sich, als es endlich zur Herstellung jener Eisenbahnprivatrechtsgesetze kam, dass in diesen Materien die bundesgesetzlichen Einheitsbestrebungen durch das inzwischen eingeführte Referendum am wenigsten von allen Gesetzen gehemmt wurden. Denn im Anschlusse an das Eisenbahngesetz von 1872 sind die privatrechtlichen Spezialgesetze, drei an der Zahl, in den Jahren 1874 und 1875 in Kraft getreten, ohne dass auch nur die Volksabstimmung angerufen worden wäre, geschweige denn dass dieselbe gegen sie entschieden hätte. Es sind dieses die Gesetze:

über Verpfändung und Zwangsliquidation der Eisenbahnen vom 24. Juni 1874;

über den Transport auf Eisenbahnen vom 20. März 1875;

über Haftbarkeit bei Tödtungen und Verletzungen vom 1. Juli 1875.

Sie alle drei gehören als spezifisch privatrechtliche nicht in den Kreis unserer Betrachtung; sie sind auch nach ihrer juristischen Bedeutung in der oben angeführten Schrift von Fick, der ihrer Abfassung nahe steht, erörtert worden, während eben da jenes grundlegende verwaltungsrechtliche Gesetz vom Jahre 1872 nur abgedruckt worden ist. Uns fällt es hier zu, grade dieses letztere Gesetz zu erörtern.

Die bisherige Gestaltung der schweizerischen Eisenbahnpolitik hängt eben so enge mit der bisherigen Entwicklung der schweizeri-

rischen Verfassungsverhältnisse, der Bundes- und Kantonalpolitik, der autonomistischen und centralistischen Strömungen zusammen, wie in ihrer Weise die Gestaltung der englischen Eisenbahnpolitik mit den Staatsrechtszuständen, mit dem Verfassungs- und Verwaltungsrechte jenes Landes. Nicht durch abstrakte Vorschriften, welche unter den im Allgemeinen zu wählenden Wegen für den Ausbau eines Eisenbahnnetzes den besten angegeben hätten, ist, sei es hier sei es dort, die wirkliche Eisenbahnpolitik bestimmt worden, noch hat sie dadurch bestimmt werden können; sondern sie ist geworden wie sie geworden ist, wesentlich bedingt durch die politische Wirklichkeit, aus der sie hervorgegangen. Man kann immerhin die schädlichen Folgen erkennen, welche aus den in allgemeinen Verfassungsverhältnissen liegenden Schwierigkeiten für dieses heutzutage so wichtige Gebiet der öffentlichen Interessen hier wie dort wie in andern Ländern sich ergeben mussten, man kann auch für die Zukunft daraus lernen und Nutzen ziehen: aber es kann selber dieser Nutzen durchgreifend werden nur unter der Voraussetzung eines entsprechend geänderten Zustandes der Verfassung und der politischen Atmosphäre. Man hat diese Erfahrung gemacht bei dem an Schwierigkeit und Umfang der Aufgaben so viel geringfügigeren Postwesen. Die technische Zweckmässigkeit war hier dem Streite objektiver Ueberzeugungen längst enthoben, als die Verwirklichung dieser Zweckmässigkeit geduldig der Stunde harren musste, welche die allgemeine politische Entwicklung brachte. So war es vor nur wenigen Jahren oder Jahrzehnten im Deutschen Reiche, so in der Schweiz. So ist es im Ganzen mit dem Heranreifen staatlicher Aufgaben seit Jahrhunderten gegangen, so ist es gegangen und wird es gehen mit dem Eisenbahnwesen der verschiedenen Staaten. —

Der neu gegründete Bundesstaat der schweizerischen Eidgenossenschaft zog in den ersten Jahren seiner Existenz auch die Eisenbahngesetzgebung in den Bereich lebhafter Debatten. Der Art. 21 der Bundesverfassung vom Jahre 1848 hatte die vielsagende Befugniss verkündet, dass dem Bunde das Recht zustehn solle, im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Theiles derselben, auf Kosten der Eidgenossenschaft öffentliche Werke zu errichten oder die Errichtung derselben zu unterstützen; zu diesem Zwecke sollte der Bund auch befugt sein, gegen volle Entschädigung das Recht der Expropriation geltend zu machen, worüber der Bundesgesetzgebung nähere Bestimmungen vorbehalten wurden. Am 7. April 1851 erschien die Botschaft des schweizerischen Bundesrathes an die hohe Bundesver-

sammlung betreffend Erstellung von Eisenbahnen[1]), als Erledigung des von der Bundesversammlung am 18. Christmonat 1849 empfangenen Auftrages:

1) den Plan zu einem allgemein schweizerischen Eisenbahnnetze, unter Zuziehung unbetheiligter Experten zur Vornahme der technischen Vorarbeiten, vorzulegen,
2) den Entwurf zu einem Bundesgesetze betreffend die Expropriation für schweizerische Eisenbahnbauten,
3) Gutachten und Anträge, die Betheiligung des Bundes bei der Ausführung des schweizerischen Eisenbahnnetzes, die Konzessionsbedingungen für den Fall der Erstellung von Eisenbahnen durch Privatgesellschaften u. s. w. betreffend, vorzulegen;

nachdem inzwischen bereits das Begehren unter 2) durch das Expropriationsgesetz vom 1. Mai 1850 erledigt worden war. Die Botschaft des Bundesrathes stützte sich auf das technische Gutachten des hiezu nach der Schweiz berufenen Robert Stephenson sowie auf das finanzielle Gutachten des Rathsherrn Geigy von Basel und des Ingenieur Ziegler von Winterthur; sie befürwortete gleich diesen aufs Entschiedenste das Bedürfniss an Eisenbahnen für die Schweiz, dem man bis dahin nur in kleinen Anfängen zu genügen versucht hatte; und zwar schlug sie, die lokalen Linien „einer fernen Zukunft überlassend", gewisse natürlich sich darbietende Hauptlinien als zunächst zu bauende vor, also die Linie vom Westen nach dem Osten über den flachen Strich Landes hin zwischen dem Jura und den Ausästungen der Alpen vom Genfersee bis an den Bodensee, mit Anschlusslinien einerseits nach den nördlichen Grenzen, andererseits nach den Thälern südwärts zum Fusse der Alpen. Schon damals kam ein Tunnel-Projekt zu Ueberwindung der Alpen in Frage, welches von dem Obersten La Nicca ausging und den Durchstich des Lukmanier zum Gegenstande hatte; die von England berufenen Experten sprachen sich dagegen aus[2]) weil die unübersehbaren Schwierigkeiten und Kosten eines Tunnels davor zurückschreckten, zusammen mit dem Umstande, dass „der Hauptvortheil dieser Linie Deutschland und Sardinien zufiele". Der Bundesrath tröstete sich mit der Hoffnung, „dass die Zeit wohl auch noch erscheinen werde, in der es der Technik gelingen werde, diese Schwierigkeiten zu überwinden". Hinsichtlich der Prinzipien-

1) Die im Folgenden angeführten Aktenstücke, auf welche sich meine Darstellung stützt, verdanke ich der grossen Freundlichkeit der Bundeskanzlei in Bern.

2) Bericht der Herren R. Stephenson M. P. und H. Swinburne, über den Bau von Eisenbahnen in der Schweiz, Bern 1850 S. 53 ff.

frage, ob Privatbahnen, ob Staatsbahnen, hob die Botschaft hervor, dass die öftere Behauptung, Private bauen wohlfeiler und solider und administriren besser als der Staat, für Privatunternehmungen Einzelner gelten möge, bei einer Gesellschaft von Tausenden aber sähe man nichts Anderes als einen Staat im Kleinen und es hänge daher hier wie beim wirklichen Staatsunternehmen Alles von der glücklichen Wahl der Direktoren ab. Auch sei dem schweizerischen Publikum mit Privatgesellschaften deshalb nicht gedient, weil diese für einzelne rentable Linien vielleicht sich bilden, dagegen andere sehr wichtige Linien vernachlässigen würden; obenein sei auch das Zustandekommen für die besseren Linien zweifelhaft, wenn der Bund oder die Kantone nicht Subventionen leisteten. Thäte der Bund aber dieses Letztere, so begehe er eine Unbilligkeit gegen die Kantone in denen keine Bahnen gebaut werden; er betheilige sich mit grossen Summen, um für die Besorgung seiner wichtigsten Interessen sich einen Staat im Staate zu schaffen, eine zweite Regierung, die nicht nur mit seinen Staatsinteressen, im Zoll-, Post-, Militärwesen, in polizeilichen und Verkehrsverhältnissen, in mannigfaltige Kollisionen gerathen, sondern auch unter Umständen in politischer Beziehung staatsgefährlich werden könne. Komme dann die Reue aus finanziellen, aus kommerziellen, aus militärischen, aus politischen Rücksichten, so müssten künftige Generationen auf lange Jahre hinaus die Missgriffe ihrer Vorfahren büssen; die vorsichtigsten Konzessionen seien nicht im Stande, den drohenden Uebelständen zu begegnen. Das Beispiel anderer Staaten wurde als warnende Lehre angerufen und Stephenson's Warnung zumal zitirt, welcher entschieden abgerathen, dem verderblichen Beispiele England's zu folgen. Dagegen wurde als „das einfachste, bestbewährte System, das auch die meisten unserer Nachbarstaaten befolgten", der Staatsbau empfohlen: der Bund bliebe auf diesem Wege Meister in seinem Lande, es ergebe sich Einklang in den Verwaltungszweigen, Uebereinstimmung des Verfahrens mit anderen Staatsinteressen, keine vorsichtigen Konzessionsklauseln seien erforderlich, man schaffe sich keine Kollisionen und keine Reue. Bedenken indessen entstanden einmal über die Bevorzugung und Hintansetzung der einzelnen Kantone bei dem Bau von Bundesbahnen, dann über die finanzielle Gefahr, die sich an das Bestreben solche Ungleichheiten gutzumachen knüpfen musste, wenn der Bund der Begehrlichkeit der Kantone nach unrentablen Bahnen nicht widerstehen könnte. So ergab sich aus diesen dem Staatsbau geneigten und zugleich die kantonalen Beziehungen zum Bunde erwägenden Anschauungen der Entwurf zu einem

Gesetze „über Errichtung von Eisenbahnen“, welches neun namentlich aufgeführte Linien (Genf-Iferten, Iferten - Solothurn - Bern, Solothurn-Zürich, Zürich-Winterthur-Rorschach, Winterthur-Schaffhausen, Rorschach-Chur, Basel-Olten, Aarburg-Luzern, Biasca-Locarno) zu einem gemeinsamen Unternehmen des Bundes und der betheiligten Kantone machte. Die Finanzmittel sollten vom Bunde durch Eisenbahnpartialen aufgebracht werden, wofür der Bund mindestens $3^1/_2$ $^0/_0$ Zins garantirte; der Ausfall des Reinertrags sollte zu ein Drittel vom Bunde, zu zwei Drittel von den betheiligten Kantonen gedeckt werden. Die Leitung jeder Bahnunternehmung sollte einem Verwaltungsrathe übertragen werden, der durch den Bundesrath und die betheiligten Kantonregierungen ernannt wäre, und der seinerseits ein vollziehendes Direktorium erwählte, während für die Kontrole eine allgemeine ständige Rechnungsrevisionskommission vom Bundesrathe aufgestellt würde. Im Uebrigen sicherte der Entwurf dem Bunde die unentgeltliche Beförderung der Post und die halb unentgeltliche Beförderung des Militärs zu.

Mit dieser Vorlage des Bundesrathes beschäftigte sich die Bundesversammlung eingehend; der Nationalrath setzte eine Kommission nieder, die nach Jahresfrist einen Mehrheits- und einen Minderheitsbericht erstattete [1]). Der erstere, verfasst von dem nachmaligen Direktor der Schweizer Nord-Ost-Bahn-Gesellschaft, dem Schaffhäuser Peyer im Hof, trat auf Grund einer längeren und werthvollen Erörterung mit Entschiedenheit für den Staatsbau ein: „wenn von einem schweizerischen Eisenbahnsystem gesprochen werden soll, heisst es darin, dann muss der Standpunkt der Spekulation jener höheren Auffassung weichen, die wir an die Spitze unserer Erörterungen gestellt und der gemäss wir die Eisenbahnen als eines der wirksamsten Mittel zur Lösung der sozialen Aufgaben bezeichnet haben; .. dann muss .. eine nationale Auffassung und Behandlung an die Stelle der Gewinn- und Monopolsucht treten, welche nur nach Prozenten und Kurszetteln urtheilt und handelt; nein, die Schweiz darf die Zukunft ihres Eisenbahnwesens nicht der Spekulation preisgeben“. Die Erfahrungen Englands und anderer Staaten wurden in diesem Berichte treffend benutzt [2]), es wurde hervorgehoben, dass im Eisenbahnwesen „freie Kon-

1) Schweizerische Eisenbahnen: Bericht und Anträge der Majorität der nationalräthlichen Kommission vom Mai 1852. Bericht und Anträge der Minorität der nationalräthlichen Kommission vom 1. Mai 1852.

2) Vgl. besonders S. 42 ff. Nur ist die Motivirung der Ueberlassung des Eisenbahn-

kurrenz eine hohle Phrase sei, um Leichtgläubige zu bethören", dass für Staaten, welche im Begriffe stehen, ihr Eisenbahnwesen zu begründen, in der erfahrungsmässigen Centralisirung der Eisenbahnen in Privathänden ein warnender Fingerzeig liege; auf die Rede Lamartine's, die er bei der Diskussion über das Eisenbahngesetz in der Deputirtenkammer gehalten, wurde verwiesen, worin er gewarnt, dass man, nachdem man die mittelalterliche Feudalität mit ihren Wegezöllen und Bannrechten vernichtet, jetzt eine neue Feudalität des Geldes schaffe, der man das Land ausliefere. Als Folgerung solcher Ueberzeugungen schloss die Majorität der Kommission sich in der Hauptsache dem Bundesrathe an, nur dass in den finanziellen Einzelheiten, über das Verhältniss des Bundes zu den Kantonen und über die Verzinsung der Anleihen, andere Vorschläge gemacht wurden. — Ganz anders der Standpunkt der Minderheit der Kommission, welcher merkwürdigerweise sogar ohne Diskussion in den Verhandlungen der Bundesversammlung durchdrang[1]). Der Bericht dieser Minderheit, in welcher als einflussreiches Mitglied der hervorragende Züricher Staatsmann und Eisenbahnmann Dr. Alfred Escher sich befand, enthält so ziemlich alle Sophismen, welche gemeinhin für den Privateisenbahnbau zusammengebracht worden sind. Ist der Bericht der Mehrheit überschwenglich in seiner Begeisterung für ein staatliches Eisenbahnwesen, so warnt der Bericht der Minderheit in bekannter Manier vor der „heillosen staatlichen Gesammtwirthschaft" zu welcher jener Standpunkt führe; die deutschen Staatsbahnen seien von den Regierungen „in ihrem monarchischen Interesse gebaut"[2]), man wolle Vermehrung der Büreaukratie, wolle in den Bahnbeamten abhängige Organe erziehen; dass der Staat jederzeit kostspieliger baue, sei ganz natürlich, denn „die Staatsingenieure kennen die gewissenhafte Sorgfalt desjenigen nicht, der sein persönliches Interesse zu wahren hat" (ein Sophismus, welchen die neueste Geschichte der schweizerischen Nordostbahn eben in schlagender Weise widerlegt hat); vor dem ersten Schritt zu dem Abgrund des Staatsschuldenwesens wird gewarnt; das nationale Ehrgefühl, der Name des Republikaners, der Demokratie

---

baues an Aktiengesellschaften in England „man betrachtete sie als Luxusartikel" und „die damalige Finanzlage war etwas beengt" kaum die richtige.

1) Botschaft des Bundesrathes an die h. Bundesversammlung vom 16. Juni 1871, S. 4.

2) Die Gegenfrage liegt nahe, ob es ein republikanisches Interesse sei, dass durch die Aktiengesellschaften Eisenbahnmonarchen mit Hofstaat, Diplomatie, patronage u. s. w. erst geschaffen werden.

wird angerufen, um den Staatsbau zu bekämpfen, um die Aktienunternehmung anzupreisen. Dagegen war von unerschütterlicher Richtigkeit und die Thatsachen haben es unmittelbar darauf bestätigt, wenn derselbe Bericht sagte, dass der Individualismus in der Schweiz, — der politisch in dem Kantonalismus und Föderalismus, geographisch in der Sonderung zwischen dem Osten und Westen, zwischen Berg- und Thalkantonen sich tief eingeprägt hat — einem Unitarismus im Eisenbahnwesen schon bei der Festsetzung des Netzes, besonders aber bei der Ausführung desselben unübersteigliche Hindernisse entgegensetze. Nur war es ein Irrthum, diese Thatsache als unwandelbar und als zusammenstimmend mit den dauernden Aufgaben eines nationalen Eisenbahnsystems anzusehen, wie denn das angerufene Beispiel des Postwesens älterer Zeit, das von den kaufmännischen Direktorien in St. Gallen, Zürich und Basel, von unternehmenden Privaten in Bern und Schaffhausen, organisirt worden, zugleich als ein deutliches Beispiel für den interimistischen Charakter einer solchen partikularen Einrichtung als Nothbehelf in der gegebenen politischen Lage hätte dienen sollen. Genug, der Gesetzentwurf dieser Kommissions-Minderheit wurde das Gesetz, welches zwanzig Jahre lang in der Eidgenossenschaft gegolten hat [1]). Seine ersten Artikel lauten: Der Bau und Betrieb von Eisenbahnen im Gebiete der Eidgenossenschaft bleibt den Kantonen, beziehungsweise der Privatthätigkeit überlassen; die Konzessionen für Eisenbahnunternehmungen von Gesellschaften oder Privaten gehen zunächst von den Kantonen aus; sie unterliegen jedoch der Genehmigung des Bundes. Diese Genehmigung des Bundes sollte sich wesentlich auf die Prüfung der Projekte in militärischer Rücksicht erstrecken (Art. 7). Ausserdem sollte der Bund Bestimmungen aufstellen, um in technischer Beziehung die Einheit im schweizerischen Eisenbahnwesen zu sichern; dann war vorgeschrieben, dass jede Eisenbahnverwaltung verpflichtet sein solle, in angemessener Weise den Anschluss für andere Eisenbahnen zu gestatten (Art. 12, 13). In jedem einzelnen Falle sollten Zeitfrist und Bedingungen für Erwerb der Eisenbahnen durch den Bund festgestellt werden (Art. 14). Bei Verweigerung einer für die Eidgenossenschaft wichtigen Bahn durch die Kantonsregierung sollte die Bundesversammlung einzuschreiten befugt sein (Art. 17). Unentgeltliche Beförderung der Post (Art. 8) und halb unentgeltliche Beförderung des Militär (Art. 10) gingen aus dem bundesräthlichen Entwurf in das Gesetz über.

---

1) Bundesgesetz über den Bau und Betrieb von Eisenbahnen im Gebiete der Eidgenossenschaft vom 28. Heumonat 1852.

Unter diesem Gesetze und unter der Herrschaft der partikularen Gesetzgebung der einzelnen Kantone ist dann eine lange Reihe von Konzessionen entstanden, welche in der auf Wunsch des Nationalrathes seit 1853 veranstalteten „Sammlung der auf das schweizerische Eisenbahnwesen bezüglichen amtlichen Aktenstücke" zusammengestellt worden sind [1]). Auf dieses Material kann hier nun ebenso wenig eingegangen werden wie auf die materielle Entwicklung der schweizerischen Eisenbahnen. Das wäre eine Arbeit für sich und von wesentlich grösserem Umfange als dass sie in den Rahmen dieses Aufsatzes passte. Für unsere Zwecke kommt es nur darauf an, das Vorstadium der Eisenbahngesetzgebung vor dem neuen Gesetze von 1872 kurz zu kennzeichnen.

Vor der gefürchteten Tendenz des Bundes, das Eisenbahnwesen zu seiner Domäne zu machen, hatte man sich vermöge des Gesetzes von 1852 zu schützen gesucht, indem man den Einfluss des Bundes auf das denkbar geringste Maass reduzirte. Die Erfahrung zeigte aber bald, dass dieses Gesetz in seiner Regulirung des Verhältnisses von Bund und Kantonen fehlgegriffen hatte. Getragen von der grossen materiellen Zeitströmung der ersten Hälfte der fünfziger Jahre bildeten sich einige Gesellschaften, die ihr Netz über eine grössere Zahl von Kantonen ausdehnten und durch das Mittel von Ausschluss- und Prioritätsrechten, welche die Kantone in der ersten Freude über das Geschenk des neuen Verkehrsmittels ohne Bedenken einräumten, die möglichen Konkurrenzen ausschlossen und sich ein dauerndes Monopol sicherten [2]). Nachdem diese Gesellschaften einmal fest etablirt waren, kamen sie in Konflikte aller Art, sowohl unter sich selbst, als mit den kantonalen Gewalten und mit den öffentlichen Verkehrsbedürfnissen. Diese Konflikte drehten sich um die Frage der Herstellung neuer Linien oder der Vergebung derselben an dritte Gesellschaften, um die Regulirung der Anschlussverhältnisse, um das fehlende Ineinandergreifen der Fahrtenpläne der verschiedenen Gesellschaften, um Tariffragen und eigenmächtige Bestimmungen der Gesellschaften bezüglich der Haftpflicht, um Einrichtung von Schnellzügen u. dgl. m. Da die Netze der grösseren Gesellschaften sämmtlich eine Mehrzahl von Kantonen umfassten, so war eine einzelne Kantonalgewalt nicht im Stande ihre Autorität zur Geltung zu bringen und eine Verstän-

1) Es sind bisher erschienen acht Bände der ersten Folge und drei Bände der neuen Folge, welche bis zum Ende des Jahres 1875 reichen.

2) Botschaft des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung zum revidirten Bundesgesetz über den Bau und Betrieb von Eisenbahnen vom 16. Juni 1871 S. 5.

digung unter den einzelnen Kantonen zu gemeinsamer Aktion fand regelmässig in den verschiedenen Interessen und Dispositionen derselben unübersteigliche Hindernisse. Noch weniger reichte die Kantonalgewalt aus zur Beseitigung von Konflikten unter den verschiedenen Bahngesellschaften [1]). In dieser Sachlage, in welcher der technische Grossbetrieb dem politischen Kleinbetrieb über den Kopf wuchs, der Centralgewalt aber die nothwendigen Vollmachten fehlten, bildete sich allmälig eine Souveränität der Eisenbahngesellschaften heraus, welche mit dem Losungswort, die Interessen des Verkehrs und der Eisenbahnen seien harmonisch, den Verkehr so ziemlich nach ihrem Gutdünken beherrschten.

Dieser Zustand erregte in der öffentlichen Meinung immer stärkeren Anstoss, der Ruf nach Abhülfe wurde immer lauter und dringender; über die Mittel der Abhülfe aber gingen die Ansichten auseinander: von Einigen wurde die Idee der Uebernahme der Eisenbahnen durch den Bund geltend gemacht, auf anderer Seite zeigte sich die alte Abneigung gegen eine derartige Centralisation. Indessen machte sich in immer grösseren Kreisen die Ansicht geltend, dass die Eisenbahngesellschaften dem öffentlichen und privaten Rechte des Landes gleich allen andern industriellen Gesellschaften unterworfen und die Staatsaufsicht über dieselben in viel kräftigerer Weise organisirt werden müsse; auch kam der bundesstaatlichen Regelung dieser Angelegenheit der Umstand zu Gute, dass jetzt einzelne Kantonsregierungen, im Zusammenhange mit neuen politischen Strömungen, ihre Hoheitsrechte gegenüber den Eisenbahnen kräftiger geltend zu machen suchten und nun die Eisenbahngesellschaften selber unter den Schutz des Bundes zu flüchten begannen. Jedoch über den Inhalt des neuen Bundesgesetzes wurde seitens der Eisenbahngesellschaften eine wichtige Prinzipienfrage angeregt, nachdem in der Sommersession des Jahres 1869 die Bundesversammlung den Bundesrath aufgefordert hatte „Bericht und Antrag darüber vorzulegen in welcher Weise dem Bunde in Bezug auf den Betrieb der schweizerischen Eisenbahnen weitere Befugnisse eingeräumt werden können". Es wurde von denselben eine Denkschrift beim Bundesrathe eingereicht, wodurch den bisherigen Eisenbahnkonzessionen der Charakter eines privatrechtlichen Vertrages zwischen Staat und Aktiengesellschaften vindizirt und daraus gefolgert wurde, dass dieser Vertrag auf legislativem Wege nicht geändert werden könne ohne die Eisenbahngesellschaften für die er-

1) Vgl. die angeführte Botschaft des Bundesrathes.

schwerenden Modifikationen des Vertrages zu entschädigen[1]). Die Bundesbehörden machten im Gegensatze zu dieser Anschauung der Eisenbahnsouveränität geltend, dass die Eisenbahnkonzessionen Akte der Staatshoheit seien, vermöge deren der Staat zwar diesen Unternehmungen gewisse Zusagen mache, welche ihnen ermöglichen die geschäftliche Seite in Sicherheit zu begründen, durch die er aber niemals sich in der Ausübung seiner eignen Hoheitsrechte im Geringsten könne beschränken wollen oder deren die momentane Entscheidung irgend einer Staatsbehörde ihn niemals zu entäussern berechtigt sei[2]). Wenn die Eisenbahngesellschaften behaupteten, der angebliche Privatvertrag bestehe erstens aus dem Konzessionsakte und zweitens aus dem Bundesgesetze vom 28. Juli 1852, so wurde ihnen entgegnet, die Konzessionen seien allerdings von dem Gesetze bedingt, aber sie bedingen nicht ihrerseits das Gesetz, ebenso wenig wie der einzelne Ehevertrag das Ehegesetz, die einzelne Schankwirthschaftskonzession das Schankwirthschaftsgesetz bedinge. Es wurde zugegeben, dass der Staat in der Ausübung des unveräusserlichen Hoheitsrechtes auf freie Fortbildung seiner Gesetze durch gewisse Eingriffe in erworbene Rechte ersatzpflichtig werden könne, aber niemals könne von einer Ersatzpflicht die Rede sein da wo der Staat nur zum Schutze der Ordnung, der Sicherheit, der Gesundheit, des allgemeinen Verkehrs von seiner Hoheit Gebrauch mache, weil diesen Interessen der Gesammtheit sich alle Einzelnen, sei es Individuen, sei es Gesellschaften, zu unterwerfen hätten. Die Anrufung eines unparteiischen Richters über Staat und Aktiengesellschaften wurde vollends als eine gänzliche Verkennung des wirklichen Verhältnisses einer Gesellschaft zum Staate zurückgewiesen, als eine Ueberhebung der „Eisenbahnsouveränität“.

In der Sommersitzung des Jahres 1871 legte der Bundesrath den neuen Entwurf zum Eisenbahngesetze der Bundesversammlung vor, indem er denselben mit einer erläuternden Botschaft begleitete. Der erste Abschnitt desselben handelt in wenigen aber wichtigen Artikeln von der Ertheilung der Konzessionen, indem er die bisherige Stellung von Bund und Kantonen umkehrt, die Konzessionsertheilung dem

1) Vgl. hiezu besonders das Rechtsgutachten über die Frage: In wie weit durch die Eisenbahnkonzessionen der Schweiz. Kantone u. s. w. für die betheiligten Gesellschaften Privatrechte begründet worden seien, von Dr. J. Rüttimann, Professor. Zürich 1870. Der Standpunkt des privatrechtlichen Vertrages ist in diesem Gutachten, welches der Rechtsbeistand der Eisenbahngesellschaften geliefert, mit mehr Hingebung für die Sache als mit haltbaren Gründen verfochten. Auch hat Rüttimann später, wie ich aus einem Gespräche mit ihm entnahm, seine Ansicht geändert.

2) Die angeführte Botschaft des Bundesrathes vom 16. Juni 1871.

Bunde überträgt, dagegen die betheiligten Kantone bei den Vorverhandlungen zulässt und ihnen als Instanz im Falle des Widerspruches die Bundesversammlung einräumt. Auf diese Weise wurde die nothwendige Einheitlichkeit und Gleichheit in der gesetzlichen Behandlung von Angelegenheiten geschaffen die ihrem Wesen nach, ihrer handgreiflichen Ausdehnung nach, nicht einen kantonalen sondern einen nationalen Charakter haben, ja selbst über die nationalen Grenzen sich mehr und mehr erheben und daher zur Schaffung eines internationalen Rechtes treiben, wozu neuerdings die Schweiz selber in dem Entwurfe eines internationalen Eisenbahnfrachtrechts den andern europäischen Staaten eine bedeutsame Anregung gegeben hat. — Im zweiten Abschnitte des Gesetzes, welcher von dem Inhalte der Konzessionen und der Rechtsstellung der Konzessionäre handelt, wird bestimmt, dass die Konzessionen auf bestimmte Zeitdauer ertheilt werden sollen, dass keine Ausschluss- und Vorzugsrechte gegen künftig zu errichtende Bahnen eingeräumt werden dürfen, dass dem Bundesrathe der Bauplan im Ganzen und im Einzelnen vorzulegen sei, dass auch nach Genehmigung der Bundesrath jederzeit im Interesse des Verkehrs oder der Landesvertheidigung Ergänzungen (zweite Geleise, neue Stationen u. dgl.) zu verlangen berechtigt sein solle, vorbehaltlich der Entscheidung der Bundesversammlung und bei Entschädigungsfragen der Entscheidung des Bundesgerichts; ferner dass die Eröffnung der Bahn erst nach einer Untersuchung durch Experte des Bundesrathes und nach der darauf gegründeten Genehmigung desselben stattfinden dürfe. Neben der seit 1852 geregelten unentgeltlichen Beförderung der Brief- und Fahrpost, wird dem Bundesrathe vorbehalten, für den regelmässigen Personentransport eine jährliche Konzessionsgebühr von fünfzig Franken für jeden im Betriebe befindlichen Kilometer Eisenbahn zu erheben, sofern die Bahnrechnung einen Reinertrag von 4 % abwirft, und beim Steigen des so berechneten Ertrages auf 5 %, 6 % und mehr, diese Gebühr auf 100 bez. 200 Franken zu erhöhen. Das Militär ist für die Hälfte der Taxen zu befördern, für Zwecke der Landesvertheidigung sollen die Bundesbehörden über die Eisenbahnen und das gesammte Betriebsmaterial beliebig verfügen dürfen gegen Entschädigung mit Instanz des Bundesgerichts. Endlich sollen in jeder Konzession Zeitfristen und Bedingungen festgestellt werden, nach denen der Bund und wenn dieser keinen Gebrauch davon macht, die Kantone die Eisenbahn zu erwerben berechtigt sind. — Der dritte Abschnitt enthält die Bestimmungen über Einheit des Baues und Betriebes. Der Bund soll die Vorschriften zur Sicherung der

technischen Einheit aufstellen, das amerikanische Wagensystem soll allgemein eingeführt werden, der Anschluss und das Ineinandergreifen der verschiedenen Bahnen soll gesichert werden; behufs Sicherheit des Dienstes erlässt der Bund gleichmässige Vorschriften; ihm liegt es ob dafür zu sorgen, dass die Eisenbahnverwaltungen die Bahnen und das Bahnmaterial jederzeit in solchem Zustande erhalten, wie es die Sicherheit und der Verkehr erfordern. Die Fahrpläne sollen vierzehn Tage vor einer Aenderung dem eidgenössischen Postdepartement und den Kantonsregierungen zur Kenntniss gebracht und publizirt werden; die wegen des Durchgangsverkehrs nöthigen Züge sollen die Eisenbahnverwaltungen einzuführen verpflichtet sein, bei verschuldeten Zugverspätungen soll im Widerholungsfalle mit Geldstrafen bis auf tausend Franken eingeschritten werden dürfen. Dem Bunde steht die Kontrole über das Tarifwesen zu: die Tarife müssen sich innerhalb der in den Konzessionen bezeichneten Schranken bewegen und müssen überall und für Jedermann gleichmässig berechnet werden, ohne Gewährung irgend eines Vorzuges an irgend Jemand; von allen Tarifänderungen ist dem Bunde Anzeige zu machen und diesem steht auch das Recht zu solche Differentialtarife oder Rückvergütungen zu verbieten, welche dem Grundsatze der Gleichberechtigung widersprechen. — Alle Bestimmungen dieses Gesetzes finden auch auf die Fälle, in welchen Kantone den Bau und Betrieb von Eisenbahnen selbst übernommen haben, gleiche oder analoge Anwendung.

Dieses der wesentliche Inhalt des vom Bundesrathe im Jahre 1871 entworfenen Gesetzes. Das Schicksal desselben war ein günstigeres als seiner Zeit die Vorlage des Bundesrathes vom Jahre 1852. Die Mehrheit der beiden Räthe der Bundesversammlung wie die Mehrheit ihrer Kommissionen stimmte dem Standpunkte des Bundesrathes bei. Insbesondere ist hervorzuheben der Bericht der Mehrheit der ständeräthlichen Kommission, verfasst von dem Ständerathe C. Kappeler, welcher in der Hauptsache die Anschauungen der bundesräthlichen Botschaft theilt und mit Schärfe die privatrechtlichen Ansichten der Eisenbahngesellschaften, „ihre eisige Theorie" widerlegt [1]). Die immerhin noch mächtigen kantonalen Widerstände fanden nebenbei freilich auch ihren Ausdruck, unter anderen in dem ständeräthlichen Minderheitsberichte des waadtländischen Vertreters Jules Roguin, welcher für die Aufrechterhaltung der kantonalen Befugnisse eintrat. Aber das Gesetz gelangte endlich am 23. Dezember

1) Vgl. besonders S. 11 ff. des angeführten Berichtes.



1872 zur Annahme und gilt seitdem, mit der oben bereits erwähnten Ergänzung durch die im Jahre 1875 erlassenen drei privatrechtlichen Eisenbahngesetze.

Das Gelingen des Eisenbahngesetzes von 1872 traf mit einem Aufschwunge des Eisenbahnbaues zusammen in Folge dessen im ersten Jahre des neuen Rechtszustandes, im Jahre 1873, nicht weniger als 863 Kilometer mit einem Kostenanschlag von 187 Millionen Franken, im Jahre 1874 160 Kilometer mit einem Kostenanschlage von 35 Millionen, durch die Bundesversammlung konzessionirt wurden, und nicht weniger als 23 neue Linien waren im Jahre 1874 im Baue [1]). Zumal gewisse grosse Bahngesellschaften steigerten in diesen Jahren ihre Unternehmungslust ganz enorm, so namentlich die in Zürich domizilirte Nordostbahngesellschaft. Das Land war Jahrelang von einem förmlichen Eisenbahnfieber ergriffen, zu welchem der Abschluss des internationalen Gotthardvertrages einen starken Impuls gegeben. Dasselbe wurde genährt durch den grossartigen Verkehrsaufschwung dessen sich die bestehenden Eisenbahnen während und nach Beendigung des deutsch-französischen Krieges zu erfreuen hatten und durch die Geldüberfülle, welche damals auch dem abenteuerlichsten Eisenbahnprojekt Aussicht auf Verwirklichung eröffnete. Diesem Fieber entzogen sich die bestehenden Eisenbahngesellschaften am wenigsten: die Nordostbahn speziell wurde obenein durch Konkurrenzprojekte angestachelt, zur Behauptung ihrer bisherigen Stellung eine Anzahl von Bahnlinien zu bauen, welche nüchtern angesehen auf lange Zeit keinen Ertrag versprachen [2]). Der Konkurrenzkrieg der hier ausbrach mit sammt seinen Folgen ist in der Geschichte der Eisenbahnpolitik ein denkwürdiges Beispiel von den Früchten der Konkurrenz [3]), welches mahnend zurückweist auf die Bedeutung der durch die politische Nothwendigkeit preisgegebenen bundesstaatlichen Organisation eines schweizerischen Eisenbahnsystems; das, weil es a priori unmöglich war, a po-

1) Bericht der Kommission des Ständerathes über die Geschäftsführung des Bundesrathes und des Bundesgerichts während des Jahres 1874 vom 31. Mai 1875 S. 41.

2) Bericht des Verwaltungsrathes der schweiz. Nordostbahn an die Generalversammlung der Aktionäre betreffend die Situation der Nordostbahnunternehmung. Zürich 1877. Vgl. Situation und Rekonstruktion der Nordostbahn. Bericht der von einer Aktionärversammlung gewählten Kommission. Zürich 1877. Die Krisis der Nordostbahn. Rückschau und Ausblick auf die schweizerische Eisenbahnpolitik. Von Dr. C. F. Geiser. Zürich 1877.

3) Zur Pathologie der Konkurrenz im Eisenbahnwesen vgl. meine Untersuchungen über die englische Eisenbahnpolitik. Leipzig 1874—75.

steriori als Ziel der zukünftigen Bestrebungen und als Ende der wirthschaftlich zerrüttenden Kämpfe der Schweiz heute vorschwebt.

Das gesammte Kapital der Nordostbahn, welches im Jahre 1870 nicht ganz 73 Millionen Franken betragen (28.7 Mill. in Aktien und 44.1 Mill. in Obligationen) und ähnlich in den vorausgegangenen drei Jahren 1867—69, stieg bis zum Jahre 1876 auf 172 Mill. (davon 50 Mill. Aktien und 122 Mill. Obligationen) und zu gleicher Zeit sank der Reinertrag stetig von 3.28 Franken pro Zugskilometer auf 1.97 Franken, in Folge der jährlich steigenden Betriebskosten bei unveränderten Bruttoerträgen; im Jahre 1871 waren 289 Kilometer im Betriebe und 1876: 470 Kilometer. Die Folge war ein jäher Zusammenbruch, durch welchen eine grosse Zahl kleiner und mittlerer Vermögen schwere Einbusse erlitten. So war es bei dieser, so bei anderen Eisenbahnen. Die Krisis, über welche jetzt seit Jahren alle Länder klagen, ist in der Schweiz in erster Reihe eine Eisenbahnkrisis geworden. Von Neuem richten sich die Blicke hie und da nach dem alten Plane eines vom Bunde gehandhabten Eisenbahnsystemes [1]; aber es scheint sicher, dass dieser Reform die Stunde noch nicht gekommen ist. Vor der Hand sind Fristverlängerungen und erloschene Konzessionen, Konkurse von Eisenbahngesellschaften, im günstigsten Falle Einschränkungen und Ersparnisse, neben mancherlei Bestrebungen zur Einigung verschiedener Gesellschaften auf der Tagesordnung.

Wie denn nun jedes Uebel gleich jedem guten Geschicke, nachdem es eine Zeitlang die Aufmerksamkeit gefesselt, in den Hintergrund gedrängt wird von Anderem, so ist im Jahre 1878 die Gotthardfrage in die Mitte aller derartigen Erörterungen getreten, um in einem neuen gesetzgeberischen Vorgange ihren momentanen Abschluss zu finden.

Wie wir bereits oben gesehn, ist gleich bei den ersten Vorarbeiten und Verhandlungen für ein schweizerisches Eisenbahngesetz der Gedanke eines Alpenüberganges oder Alpendurchstiches erörtert worden und lange Zeit war dafür der das Graubündnerland durchziehende Lukmanier in Aussicht genommen. Erst verhältnissmässig spät trat auch der Gotthard in die Reihe der konkurrirenden Pässe und es entspann sich zwischen den Freunden des Einen und den Freunden des Andern ein lebhafter Wettstreit, der dann schliesslich die an-

---

1) Vgl. die Schriften: Betrieb der schweizerischen Eisenbahnen unter Leitung des Bundes, von Olivier Zschokke, Ständerath. Zürich 1877. Die schweizerische Eisenbahnfrage von H. Dietler, Nationalrath. Zürich 1877.



fänglich fast für unmöglich gehaltene Beseitigung des rhätischen Passes zu Gunsten des Gotthard zur Folge hatte [1]). Zwar wussten sich die lokalen Interessen, welche sich in den verschiedenen schweizer Kantonen an diese konkurrirenden Projekte knüpften, mit gewohnter Lebhaftigkeit geltend zu machen; aber die Entscheidung über diese Konkurrenz lag nicht in der Schweiz, sondern in erster Reihe in Italien. Von Italien aus wurde die ganze Frage einer schweizerischen Alpenbahn zuerst in internationale Anregung gebracht und Italien war es, welches bei der nothwendigen Betheiligung grossartiger Subventionen seitens der Nachbarstaaten an dem Unternehmen die grössten Opfer zu bringen bereit war. Hier aber war seit Mitte der sechziger Jahre ein Umschlag von der bisherigen Begünstigung eines bündnerischen Passes (Lukmanier oder Splügen) zu Gunsten des Gotthard eingetreten, nachdem eine durch das italienische Ministerium veranstaltete amtliche Untersuchung für diesen Pass aus technischen wie aus kommerziellen Gründen entschieden hatte. Die italienische Regierung trat auf Grund dieses Resultates in Unterhandlung mit Deutschland und der Schweiz: Deutschland acceptirte den Vorschlag Italiens, und die Schweiz schloss sich demselben um so mehr an, als die grosse Summe schweizerischer Interessen bei einer Gotthardbahn bessere Befriedigung fand als bei einer Bahn über irgend einen andern, sei es westlichen, sei es östlichen Alpenpass. Nachdem dann in den Jahren 1869 bis 1871 die Staatsverträge zwischen Italien, Deutschland und der Schweiz abgeschlossen worden waren, konstituirte sich die Gotthardbahnaktiengesellschaft Ende des Jahres 1871. Das ganze Baukapital, einschliesslich der Verzinsung während der Bauzeit und anderer Nebenkosten, war auf 187 Millionen Franken festgestellt; die Subventionen der drei Staaten deckten davon 85 Millionen, die sie ihrerseits auf lokale Körperschaften und Eisenbahngesellschaften je nach deren Interesse repartirten, — die übrigen 102 Millionen wurden zu ein Drittel in Aktien, zu zwei Drittel in Obligationen aufgebracht. Das Werk wurde begonnen damit, dass man für den schwierigsten und wichtigsten Theil der Unternehmung, für den grossen Tunnel durch den Gotthard einen im Verhältniss zum Voranschlag günstig erscheinenden Entreprise-Vertrag abschloss. Um so sorgloser ging man darauf an den Bau der übrigen Theile, welche sich dem Gewohnten und Berechenbaren mehr näherten, und man nahm daher unter anderem

1) Vgl. für das Folgende die (von dem inzwischen verstorbenen Bundesrathe Dr. Heer, einem der bedeutendsten schweizerischen Staatsmänner verfasste) Botschaft des Bundesrathes an die h. Bundesversammlung betreffend das Gotthardbahnunternehmen vom 25. Juni 1878.

keinen Anstand beim Bau der tessinischen Thalbahnen, die ursprünglich als reine Lokalbahnen behandelt und berechnet worden waren, Verbesserungen der Steigungsverhältnisse und Erweiterungen des einspurigen Geleises auf ein doppelspuriges eintreten zu lassen — Aenderungen, die natürlich mit bedeutenden Mehrkosten verknüpft waren. Dazu kam die gerade mit den siebenziger Jahren anhebende Vertheuerung der Baumaterialien und des Arbeitslohnes. Doch diese beiden Momente reichen keineswegs aus, den grossen Abstand des ursprünglichen Voranschlags von der Höhe der nachträglich sich als nothwendig erweisenden Baukosten zu erklären. Der Hauptgrund war vielmehr, dass jener erste Anschlag von Haus aus zu niedrig gewesen. Dieses wurde zuerst offiziell konstatirt durch einen Bericht, welchen unter dem immer lebhafter werdenden Eindrucke der allgemeinen Beunruhigung der Bundesrath von der Gotthardbahnverwaltung zu Anfang des Jahres 1876 verlangte und welchen dieselbe am 5. März 1876 erstattete. Der Bericht ergab, dass zufolge der neuen, tiefer eindringenden Studien (des kurz zuvor eingetretenen Ober-Ingenieur Hellwag) der Gesammtbedarf für die Ausführung der Gotthardbahn auf 289 Millionen statt auf 187 Millionen veranschlagt wurde.

Damit war das ganze Fundament des Unternehmens umgestossen. Eine Gesellschaft, welche auf einen Bedarf von 187 Millionen gerechnet und sich eingerichtet hatte, war offenbar nicht in der Lage aus eignen Kräften ihre Aufgabe zu lösen, wenn sich nun ergab dass ihr wirklicher Bedarf den vorausgesetzten Bedarf um den Betrag von mehr als hundert Millionen übersteige. Was also durch die Lage der Dinge geboten war und was die Gotthardbahnverwaltung in ihrem erwähnten Bericht an den schweizerischen Bundesrath selber anheimstellte, war eine erneute Berathung der internationalen Konferenz der drei Subventionsstaaten über die Mittel um aus der schlimmen Situation herauszukommen. Der erste Schritt dazu war die Prüfung des neuen von der Gotthardbahnverwaltung vorgelegten Kostenanschlages, mit welcher der schweizerische Bundesrath seitens der beiden andern Staaten beauftragt wurde. Er setzte eine Kommission von schweizerischen Sachverständigen nieder und dieser gelang es den Kostenanschlag von 289 Mill. Fr. auf 261 Mill. zu reduziren, derart dass ein Defizit von nur noch 74 Mill. übrig blieb. Das durch lange und mühevolle Untersuchungen hergestellte Werk der Sachverständigen gelangte im Dezember 1876 an den schweizerischen Bundesrath, dieser theilte es den beiden andern Regierungen mit und lud sie zu einer internationalen Konferenz ein, welche auch am 7. Juni 1877 in Luzern

zusammentrat. Das von den Experten ermittelte Defizit von 74 Mill. wurde von allen Theilen als der Ausdruck der Sachlage acceptirt; aber angesichts dieses immer noch sehr grossen Mehrbedarfs befand sich die Konferenz in schwerer Verlegenheit. Dabei war bemerkenswerth, dass der Gedanke, die dermalige Gesellschaft ihrem Schicksale zu überlassen und auf ihren Trümmern die Gründung einer neuen zu versuchen, in der Konferenz von keiner Seite auch nur ausgesprochen worden ist, in dem wohl richtigen Gefühle, dass dieses Verfahren, abgesehen von allen sonstigen Rücksichten, wahrscheinlich nicht bloss die Gesellschaft vernichten, sondern auch das Unternehmen selber in hohem Maasse gefährden würde. Es galt also, das Defizit auf irgend einem vernünftigen Wege zu vermindern. Dies that die Konferenz, indem sie alle diejenigen Bahnlinien zunächst bei Seite schob, welche nicht unbedingt nothwendig erachtet wurden, um den eigentlichen Kern der Gotthard-Unternehmung zu verwirklichen. Sie beschränkte das Bauprogramm auf die eine Linie Immensee-Pino, mit vorläufigem Verzicht auf die nördlichen Flügelbahnen Immensee-Meggen-Luzern und Arth-Zug, und ausserdem auf die Monte-Cenere-Linie (Bellinzona-Lugano). Dadurch gelang es, den Gesammtbedarf auf 227 Mill. herabzusetzen und so das Defizit auf 40 Mill. zu reduziren. Und diese 40 Mill. wurden von der Konferenz derart vertheilt, dass die drei Staaten 28 Mill. übernahmen und dass der Gesellschaft zugemuthet wurde, den Rest — 12 Mill. — aufzubringen. Der Wunsch der Schweiz, es möchte bei dieser Nachsubvention die Vertheilung auf die drei Staaten nach dem Verhältnisse der ursprünglichen Subvention vorgenommen werden (zu dieser hatten Italien 45 Mill., Deutschland 20 Mill.[1]), Schweiz 20 Mill. Fr. geleistet), stiess auf entschiedenen Widerspruch, namentlich von Seiten Italiens, welches streng auf der gleichmässigen Dritteltheilung bestand. Die Schweiz musste es schliesslich als ein wesentliches Entgegenkommen betrachten, dass von den 28 Mill. die beiden andern Staaten je 10 Mill. übernahmen und der Schweiz nur die Leistung von 8 Mill. zufiel. Dies der wesentliche Inhalt des Luzerner Schlussprotokolls vom 12. Juni 1877, der fast ohne Aenderung zum Inhalte des Berner Staatsvertrages der drei Staaten vom 12. März 1878 erhoben wurde.

Im deutschen Reiche und im Königreich Italien gelang es mit relativ geringer Mühe, jene Nachsubventionen bei den parlamentari-

1) Ueber die Betheiligung und Vertheilung dieser Subvention im deutschen Reiche vgl. das Nähere bei P. Laband, Das Finanzrecht des deutschen Reiches in Hirth's Annalen 1873 S. 443.

schen und lokalen Körperschaften durchzusetzen; in der Schweiz dagegen wurde durch das Zusammentreffen mannigfaltiger Umstände die Frage dieser Nachsubvention Anlass zu einer Aufregung und Intensität der Debatten, um derentwillen die Erwähnung jener denkwürdigen Vorgänge hier nicht unterbleiben kann. Einmal war es die Abneigung gegen neue Opfer für Eisenbahnzwecke inmitten einer schweren Eisenbahnkrisis, während doch auf der andern Seite dringende Interessen zur Darbringung dieses neuen Opfers mahnten. Es waren ferner die lokalen und kantonalen Verschiedenheiten des Interesses an der Gotthardbahn, welche bei diesem Anlass mit neuer Gewalt aufloderten, da es sich zum ersten Male um eine eidgenössische (nicht blos kantonale) Subvention handelte; während doch die internationalen Rücksichten und die nationale Ehre das Opfer zu fordern schienen. Es war in formell-politischer Rücksicht die zunehmende Gewohnheit breit demokratischer Institutionen, deren Anwendung die politischen Elementargewalten in die Entscheidung und damit in lebhafte Bewegung rief. Ueber das Nähere dieser Umstände ein paar Worte.

Wir wissen aus dem Vorangegangenen, dass gleichzeitig mit der Gotthard-Krisis der an diesem Unternehmen am meisten interessirte Theil der Schweiz von einer unerhörten Krisis seiner eignen Bahnen heimgesucht worden ist: Bahnen von scheinbar blühendem unerschütterlichem Wohlstande sind durch eine unvernünftige Ausdehnung ihrer Bauten und manche Fehler des Betriebes in die schwerste Noth gerathen; andere Bahngesellschaften wiederum sind ins Leben gerufen worden, die schon im Keime lebensunfähig waren, weil sie sich nicht stützten auf ein zureichendes volkswirthschaftliches Bedürfniss, sondern ihren Ursprung hatten in politischen Gegensätzen, die an sich manches Berechtigte haben mochten, aber wirthschaftlich eine hoffnungslose Konkurrenz mit Opfern an öffentlichen und privaten Mitteln ins Leben riefen. Auf solche Weise durch schwere Verluste geschädigt, welche die Folge waren von Eisenbahn-Unternehmungen, die für Jahrzehnte und länger nicht hätten verwirklicht werden sollen, wurde das Schweizervolk und wurden zumal die meist geschädigten Kantone aufgerufen zu neuen Opfern für ein Unternehmen, welchem man bei seinem Entstehn in vollem Vertrauen auf die Solidität seiner technischen und finanziellen Grundlagen erhebliche Opfer gebracht hatte. Es kam hinzu, dass die Täuschung in diesem Falle wie in jenem andern auf die gleiche Urheberschaft zurückgeführt wurde.

Die Subventionsquote von 20 Mill. Franken, welche ursprünglich durch die Schweiz geleistet worden, ist aufgebracht ohne Heranziehung

der Bundesfinanzen, durch Repartition auf dreizehn Kantone und zwei Eisenbahngesellschaften der Schweiz. Unter den Kantonen standen in erster Reihe, Basel, Zürich, Aargau, Luzern, Bern und namentlich Tessin; den relativ grössten Theil indessen brachten die beiden Eisenbahngesellschaften (Nordostbahn und Zentralbahn) auf, nämlich 7 Millionen. Bei der neuen Subvention für deren Vertheilung am 27. Juli 1877 die schweizerischen Subvenienten vom Bundesrathe zu einer Berathung zusammenberufen wurden, übernahmen die beiden Eisenbahngesellschaften zusammen $1^1/_2$ Mill., so dass für die Kantone (und den Bund) noch eine Summe von $6^1/_2$ Mill. übrig blieb. Bei dieser Konferenz zeigte sich unter den Vertretern der betheiligten Kantone sofort der beste Wille, das schwer gefährdete Unternehmen durch Darbringung neuer Opfer vor dem Untergange zu retten; aber gleichzeitig drängte sich die Ueberzeugung auf, dass es ausserordentlich schwer fallen werde, die erforderliche Summe aufzubringen. Dennoch schmeichelte man sich mit der Hoffnung, dieses — ohne Beihülfe des Bundes — möglich zu machen, obwohl der oben angeführte Paragraph schon der alten Bundesverfassung dem Bunde die Ermächtigung gab, ein derartiges Werk zu unterstützen. Leider mussten auf der nächsten Konferenz der Kantone, vom Januar 1878, die früher geäusserten Besorgnisse sich zu der Gewissheit steigern, dass wenigstens ein grosser Theil der Subvention vom Bunde werde übernommen werden müssen, da nach den daheim eingeholten Instruktionen an eine ausschliesslich kantonale Aufbringung der im Juli 1877 repartirten $6^1/_2$ Mill. nicht zu denken war. Man entwarf jetzt ein neues Repartitionstableau: nur $3^1/_3$ Mill. sollte von den Kantonen, $3^1/_6$ Mill. sollte vom Bunde aufgebracht werden. Aber auch so ging es nicht. Bis Ende Juni 1878, also fast ein Halbjahr nach der zweiten kantonalen Konferenz, hatten erst sechs Kantone für zusammen $1^1/_3$ Mill. Subvention ihre definitive Zustimmung übersandt; die übrigen 2 Mill. standen noch aus, und was den allerniederschlagendsten Eindruck machte, der Kanton Zürich, welcher bei dieser Repartition an der Spitze der zu leistenden Beiträge stand, verwarf am 19. Mai die durch Regierungsrath und Kantonsrath genehmigte Subvention in der verfassungsmässig nothwendigen Abstimmung des Volkes.

Damit war der Augenblick gekommen, wo der Bundesrath einen neuen und abermals weitergehenden Schritt im Sinne bundesstaatlicher Erledigung der Sache zu thun sich gedrängt sah, welcher nach manchen Bewegungen und Schwankungen endlich zum Ziele führte, so weit vor der Hand ein Ziel überhaupt zu erreichen war. Durch die

oben angeführte Botschaft an die zur ausserordentlichen Sitzung zusammenberufene Bundesversammlung, welche am 25. Juni 1878 erlassen wurde, schlug der Bundesrath vor, den ganzen Zuschuss der 6½ Mill. von Bundeswegen zu leisten. Er wies darauf hin, dass auch bei diesem Verhältnisse der Bundesbeitrag, verglichen mit der gesammten Subvention aus den betheiligten Kantonen und Eisenbahngesellschaften, nicht voll ein Viertel des Ganzen (6½ Mill. gegen 21½ Mill., d. h. bei 28 Mill. im Ganzen) betrüge, und dass eine derartige Betheiligung des Bundes bei einem mit grossen Opfern so weit gediehenen, national so bedeutenden und international so verknüpften Unternehmen, aus sachlichen Gründen vollauf berechtigt sei, wie sie aus formellen Gründen des Bundesstaatsrechts unzweifelhaft zulässig sei. Ueber eine wichtige Spezialfrage dieses Staatsrechtes von weittragenden Folgen entstand allerdings ein Zweifel: die neue Bundesverfassung sagt in ihrem Artikel 89 „Bundesgesetze so wie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies (ausser der Bundesversammlung) dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30,000 stimmberechtigten schweizer Bürgern oder von acht Kantonen verlangt wird". Die Botschaft des Bundesrathes regte diesen Zweifel an, erklärte aber selber, es sei eine sehr diskutirbare Frage, ob ein Bundesbeschluss, der die Subventionirung eines einzelnen bestimmten öffentlichen Werkes zum Gegenstande hat, unter die vorberührte Qualifikation der „allgemeinen Verbindlichkeit" falle; vielmehr liege es, wenn man sich den wirklichen Sinn dieses Ausdruckes vergegenwärtige, eigentlich sehr nahe, anzunehmen, es habe damit gesagt werden wollen: der für die Gesetze aufgestellten Vorschrift unterliegen auch diejenigen Bundesbeschlüsse die, wie ein Gesetz, eine Regel von allgemeiner Tragweite aufstellen, unter welche eine ganze Klasse von Spezialfällen zu subsumiren sind — was für den in der Botschaft vorgeschlagenen Bundesbeschluss doch nicht passe. Nichtsdestoweniger, theils der demokratischen Strömung des Landes nachgebend und in diesem Sinne die Verfassung vorwärts interpretirend, theils im Gefühle der lebhaften und widersprechenden Interessen innerhalb der Eidgenossenschaft, entschied sich der Bundesrath dafür, einen derartigen Bundesbeschluss unter den Artikel 89 und damit unter das Veto des Volkes zu stellen.

Die Behandlung der Vorlage in den Kommissionen der Bundesversammlung bewies, wie sehr diskutirbar auch in diesen Kreisen jene staatsrechtliche Deutung erschien. Als aber mit dem 30. Juli die Verhandlungen im Plenum des Nationalrathes begannen, zeigte sich

von Tage zu Tage stärker eine so mächtige Entfaltung kantonaler Gegensätze, dass man einerseits im Interesse des eidgenössischen Friedens durch blosse Majoritäten der Bundesversammlung in dieser Sache nichts entscheiden mochte, ohne es dem Volke vorzulegen, andererseits im Interesse der Annahme beim Volke einen Kompromiss schloss, welcher die Vorlage des Bundesrathes erheblich modifizirte. Wer sich mitten hinein versetzen will in die Wogen dieser Diskussionen und wer zugleich ein gutes Probestück von schweizerischem Parlamentarismus mit theilweise meisterhaften Reden (wir heben namentlich die mannhafte Rede des Bundesrathes Dr. Welti hervor) kennen lernen will, der lese den Band, welcher diese Verhandlungen in sich aufgenommen hat[1]).

Das Resultat war dieses: dass endlich am 22. August ein Gesetzentwurf fertig wurde, welcher formell und materiell die Schranken eines Beschlusses für den einzelnen Fall, mit andern Worten eines Verwaltungsaktes, hinter sich liess, und zur Besänftigung kantonaler Zerwürfnisse dem Osten und dem Westen versprach, was er dem Zentrum der Schweiz zusicherte. Es wurde in diesem „Bundesgesetze bezüglich Gewährung von Subsidien für Alpenbahnen" bestimmt:

Art. 1. Die Eidgenossenschaft bewilligt den Kantonen, welche sich bei dem Gotthardbahnunternehmen mit Subventionen betheiligt haben, zur Ausrichtung an die durch den internationalen Vertrag vom 12. März 1878 für die Schweiz in Aussicht genommene Subvention von 8 Millionen Francs eine Summe von 4,500,000 Francs unter der Bedingung, dass diese Kantone 2 Millionen und die beiden Eisenbahngesellschaften 1 1/2 Millionen der genannten Subvention übernehmen, so wie unter der weiteren Bedingung, dass die Einzahlung des Saldo der von den Kantonen und den Gesellschaften ursprünglich übernommenen Subvention zugesichert werde.

Art. 2. Die den vorbezeichneten Kantonen bewilligte Bundessubvention, die Nachtragssubventionen der Kantone, so wie diejenigen der Eisenbahngesellschaften sind in den durch den Staatsvertrag vom 12. März 1878 bestimmten Fristen und Modalitäten zahlbar, vorausgesetzt dass die nachstehenden Bedingungen und Voraussetzungen nachweislich erfüllt sind:

---

1) Der besonderen Wichtigkeit wegen liess man diese Verhandlungen der Bundesversammlung ausnahmsweise von Amtswegen stenographiren und veröffentlichte in einem besonderen Bande das Ganze der Debatten: „Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der schweizerischen Bundesversammlung betreffend die Gotthardfrage, Juli und August 1878." Bern 1878. 842 und 327 SS.

a. dass der Rest der Nachsubvention, bestehend in 1½ Millionen, durch bindende . . . Verpflichtungsscheine der schweizerischen Nordostbahn und Centralbahn gesichert sei;

b. dass die vom Deutschen Reiche und vom Königreich Italien laut Zusatzkonvention vom 12. März 1878 übernommenen Nachsubventionen von je 10 Millionen Francs, durch offizielle Mittheilung beider Staatsregierungen fest zugesagt seien;

c. dass die Gotthardbahngesellschaft binnen einer vom Bundesrath ihr anzusetzenden Frist durch einen zuverlässigen Finanzausweis volle Gewissheit darüber schafft, dass sie unter Einrechnung der 28 Millionen neuer Subventionen die erforderlichen Mittel besitze, um das Programm der Luzerner Konferenz, beziehungsweise des Staatsvertrags vom 12. März 1878, nach den vom Bundesrathe genehmigten Plänen und Kostenvoranschlägen durchzuführen;

d. dass die Gotthardbahngesellschaft sich in verpflichtender Weise dahin erklärt, die für den Transitverkehr zwischen Deutschland und Italien normirten Maximaltaxen auch im direkten Verkehr zwischen der Schweiz und Italien als Maximalsätze anzuerkennen und demnach auf diejenigen höheren Ansätze zu verzichten, zu deren Bezug sie durch einzelne kantonale Konzessionen berechtigt wäre.

Art. 3. Für den Fall, dass die in Artikel 2 des Vertrags vom 12. März 1878 festgestellte Nachsubvention von 28 Millionen Francs zur Vollendung der Gotthardunternehmung aus irgend welchem Grunde nicht ausreichen sollte, so wird der Bund keine weiteren Subsidien für dieses Werk bewilligen.

Art. 4. Der Bundesrath wird ermächtigt, dem Kanton Tessin eine Subvention von 2 Millionen Francs ein für allemal zu geben, um ihm die Vollendung der Monte-Cenere-Bahn auf den gleichen Zeitpunkt zu erleichtern, in welchem die Hauptlinie Immensee-Pino vollendet sein wird.

Art. 5. Eine Subvention von gleichem Betrage wie die den Kantonen gesicherte (Artikel 1), nämlich von je 4½ Millionen, wird ein für allemal auch je für eine dem Artikel 3 des Eisenbahngesetzes vom 23. Dezember 1872[1]) entsprechende Alpenbahn im Osten und Westen

1) „Der Bund wird im Allgemeinen die Eisenbahnverbindungen zu entwickeln und zu vermehren suchen, insbesondere den Bestrebungen, im Osten, Centrum und Westen der schweizerischen Alpen die Verkehrsverbindungen der Schweiz mit Italien und dem mittelländischen Meer zu verbessern, möglichste Förderung angedeihen und dabei namentlich keine Ausschlussbestimmungen gegenüber der einen oder anderen dieser Bestrebungen eintreten lassen.



der Schweiz denjenigen Kantonen zugesichert, welche sich an einer solchen finanziell betheiligen werden.

Dieses die wesentlichen Bestimmungen des fraglichen Gesetzes. Dasselbe gab also erstens ein Stück der Nachsubvention den betheiligten Kantonen zurück, es versprach zweitens der Eifersucht der widerstrebenden Kantone gleiche Subventionen für ihre bestehenden oder dereinst entstehenden Konkurrenz-Projekte. Es war ein Werk des eidgenössischen Friedens, wie man auch sonst politisch oder ökonomisch darüber denken mochte; und in dieser Gesinnung trennte sich die Bundesversammlung. Alsbald aber kam eine Agitation für Provocirung der verfassungsmässigen Volksabstimmung dennoch in Gang, und am 28. November 1878 beschloss der Bundesrath, auf das Verlangen von 36,062 Schweizerbürgern, das Gesetz am 19. Januar 1879 der Volksabstimmung zu unterwerfen. Diese Abstimmung hat inzwischen stattgefunden und das Gesetz ist mit einer Zweidrittel-Majorität angenommen worden. Die erforderlichen kantonalen Nachsubventionen von 2 Mill. scheinen gesichert, seitdem namentlich im Kanton Zürich das Volk in neuer Abstimmung seine Quote genehmigt hat. Das jetzt zu lösende Problem ist der durch die Gotthardverwaltung zu liefernde vom Gesetze geforderte Finanzausweis, welcher die Durchführbarkeit der Unternehmung nunmehr in zuverlässiger Weise darlegt[1]).

Immer wird dieses Unternehmen mit seinen Schwierigkeiten und Schwankungen in prinzipiellem Sinne viel zu denken geben. Schon jede andere Eisenbahn, welche nicht durch einen bereits vorhandenen reichen Verkehr hindurchgeleitet wird, beruht auf einer oft trügerischen Wahrscheinlichkeitsrechnung über das Verhältniss der Kosten und des Ertrages; und die Zeit der letzten Ueberproduktion hat gezeigt, wie oft derartige neue Unternehmungen nicht auf dem Boden einer nüchternen Berechnung in die Hand genommen werden, sondern vielmehr unter dem bestimmenden Einflusse einer so oder so hoch gesteigerten Temperatur des spekulativen Aufschwunges stehen. Man kann auch selbst bei gewissenhafter Projektirung nicht jedes Unternehmen davon abhängig machen, dass sich sofort ein voller Reinertrag einstelle, sondern es kommen öfters Interessen ins Spiel, welche über den engen Gesichtspunkt einer sofortigen ausreichenden Verzinsung hinausreichen. Je mehr dies aber der Fall, um so weniger wird sich das Unternehmen für eine Kapitalgesellschaft eignen, die Gewinn

1) Zu vergleichen ist die Schrift des Ober-Ingenieur W. Hellwag, „Technische und finanzielle Vorbedingungen zur Rekonstruktion der Gotthardbahn. Juli 1878. Als Manuskript gedruckt." Zürich. Orell Füssli & Co. 1878.



machen will. Daher die Nothwendigkeit des Eintretens öffentlicher Körperschaften, welche ihrer Natur nach das allgemeine und dauernde Interesse vertreten, aber doch freilich nur in dem Sinne, dass die öffentlichen Gelder mit noch strengerer Gewissenhaftigkeit verwendet werden sollten, als man es für die Kapitalien spekulirender Aktionäre verlangt. Wo dem öffentlichen Unternehmen politische Hindernisse im Wege stehen, wählt man dann die Aktiengesellschaft mit öffentlicher Subvention. In dem Falle der Gotthardbahn steigerten sich, mit dem Gewohnten verglichen, die ökonomischen Schwierigkeiten durch die eigenthümliche Grösse und Neuheit des Unternehmens und die damit verbundene Mühe der Wahrscheinlichkeitsrechnung; die politischen Schwierigkeiten stellten sich in eigenthümlicher Stärke mit dem internationalen Charakter des Unternehmens ein, weil es ein in der Zukunft zu lösendes Problem des Völkerrechts bleibt, grossartige internationale Verkehrsanstalten von der Natur einer Alpenbahn für gemeinsame Rechnung dreier unabhängiger Staaten zu bauen und zu verwalten.

Vollends eine, freilich leider schon oft dagewesene, aber hier im grossen Stile wiederholte Schwierigkeit ist durch das neue Alpenbahn-Gesetz vom 22. August 1878 heraufbeschworen, indem man nach all den bittern Erfahrungen an der Konkurrenz im Eisenbahnwesen jetzt, durch ein Gefühl vertheilender Gerechtigkeit bewogen, die Zukunft einer Alpenbahn-Konkurrenz anheimgibt, von welcher wir, mit aller Achtung vor den politischen Gefühlen, die dazu Anlass gaben, aus ökonomischem Standpunkte wünschen wollen, dass sie eine recht ferne Zukunft bleiben möge. Denn erst muss Eine Alpenbahn sich lebensfähig erweisen.

Und hiermit sei geschlossen, was wir über die Eisenbahngesetzgebung des Bundes an diesem Orte zu sagen haben.

Die Gesetze, welche zur Ausführung der Artikel 24 und 25 der neuen Bundesverfassung erlassen wurden und einem lange empfundenen Bedürfnisse einheitlicher Regelung entsprechen, sollen hier wenigstens Erwähnung finden.

Bald nach Herstellung der revidirten Verfassung wurde durch Bundesbeschluss vom 24. Christmonat 1874[1]) ein eidgenössisches

1) Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der schweizerischen Eidgenossenschaft. Neue Folge, I. Bd. S. 494. Von der Neuen Folge dieser amtlichen Gesetzsammlung sind bis jetzt drei Bände erschienen, welche die Jahre 1874 bis 1878 einschliesslich umfassen, also die Gesetze u. s. w. die seit Erlass der neuen Verfassung bis zur Gegenwart geschaffen sind.

Forstinspektorat geschaffen, wodurch der Bundesrath ermächtigt wurde, bei dem eidgenössischen Departement des Innern einen Forstinspektor mit dreijähriger Amtsdauer und einer Jahresbesoldung von 6000 bis 8000 Franken anzustellen, sowie demselben einen Adjunkten beizuordnen mit gleicher Amtsdauer und einer Jahresbesoldung von 3000 bis 5000 Franken.

Die Vorschrift der dreijährigen Dauer für ein Amt, für welches Stetigkeit und Konsequenz, wie für irgend eines, zu wünschen ist, darf nicht in dem Sinne verstanden werden, als ob dieselbe mehr sei als eine in den verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Einrichtungen des Landes begründete Form. Da grade anlässlich der Forstpolizei der Schweiz der „demokratische rasche Wechsel der Beamten in der Schweiz" in seiner angeblich „ungünstigen Einwirkung auf die Waldpflege" [1]) irrthümlich hervorgehoben worden ist, so mag dies hier erwähnt werden. Zwar werden die meisten Aemter der Kantone und des Bundes, zumal in der neuesten Zeit, auf eng begrenzte Perioden, drei, sechs, ausnahmsweise zehn Jahre, verliehen; es ist aber feststehender Brauch, dass als matter of course bei Ablauf einer solchen Periode das Amt auf die neue Periode dem bisherigen Inhaber erneuert wird, derart, dass in der grossen Anzahl von Fällen das Amt dieselbe Dauer und Stetigkeit hat, wie wir es in Deutschland gewohnt sind. Selbst die leitenden Staatsämter von spezifisch politischem Charakter, welche aus der Volkswahl hervorgehen, werden mit Vorliebe immer wieder den bisherigen Inhabern verliehen, so lange diese nicht ihrerseits eine Erneuerung ablehnen; und es gehört eine Art von Staatsumwälzung dazu, wie vor einem Jahrzehnt die demokratische Bewegung in Zürich, damit die oberste politische Behörde nicht wieder gewählt werde. In jedem Einzelfalle aber hat der bisherige Inhaber, Dank den in der Hauptsache konservativen Gewohnheiten des Volkes und vielleicht einem Stücke von Billigkeitsgefühl oder Pietät, den Vorzug vor andern Kandidaten, die im Uebrigen und unter andern Umständen den Vorrang hätten. Was von den leitenden politischen Aemtern gilt, das gilt doppelt und dreifach von den mannigfaltigen Staatsanstellungen, so dass es praktisch ungefähr ebenso selten vorkommt wie in Deutschland, dass ein Beamter aus politischen Gründen sein Amt verliert. So ist es in den Kantonen, aber noch mehr ist es so in dem Bunde. Hier hat thatsächlich, trotz der geltenden

---

1) Roscher, System der Volkswirthschaft II 645 (8. Aufl. 1875) unter Berufung auf Emminghaus, Schweiz. Volkswirthschaft.



dreijährigen Amtsperiode, die oberste Behörde, der Bundesrath, welcher aus der Wahl der Bundesversammlung hervorgeht, von Anbeginn bis zu dieser Stunde, also seit mehr als dreissig Jahren, einen stetigeren und festeren Charakter gehabt als irgend ein Ministerium irgend eines monarchischen Staates. Jedes Mitglied dieser Behörde, welches einmal gewählt worden, ist darin geblieben bis der Wille des Einzelnen oder der Tod ein unvermeidliches Ziel gesetzt hat. So ist denn für die Posten der technischen, gelehrten, subalternen Bundesbeamten die demokratische Form kurzer Amtsperioden, wenigstens nach der bisherigen Uebung, vollends fast ohne jede praktische Bedeutung. Und auch das in dem hier berührten Bundesbeschlusse geschaffene Amt hat thatsächlich die gleiche Dauer.

Im Anschlusse an die Schaffung des Forstinspektorats wurde am 24. März 1876 das ohne Einspruch des Volkes gleich den beiden unmittelbar zu erwähnenden Gesetzen in Kraft getretene „Bundesgesetz, betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei im Hochgebirge“, erlassen[1]).

Die Oberaufsicht über die Forstpolizei im Hochgebirge, welche nach demselben der Bund auszuüben hat, erstreckt sich auf das Gesammtgebiet der Kantone Uri, Unterwalden, Glarus, Appenzell, Graubünden, Tessin und Wallis, sowie auf den gebirgigen Theil des Gebietes der Kantone Zürich, Bern, Luzern, Schwyz, Zug, Freiburg, St. Gallen und Waadt. Innerhalb dieses Gebietes fallen unter die Oberaufsicht des Bundes sämmtliche Schutzwaldungen und ausserdem die Staats-, Gemeinde- und Korporationswaldungen, auch wenn sie nicht zu den Schutzwaldungen gehören. Unter Schutzwaldungen sind alle diejenigen Waldungen verstanden, welche vermöge ihrer bedeutenden Höhelage oder durch ihre Lage an steilen Gebirgshängen, auf Anhöhen, Graten, Rücken, Bach- und Flussufern, oder wegen zu geringer Waldfläche einer Gegend, zum Schutze gegen schädliche klimatische Einflüsse, Windschaden, Lawinen, Stein- und Eisschläge, Erdabrutschungen, Unterwaschungen, Verrüfungen oder Ueberschwemmungen dienen. Dieselben sind durch die Kantone binnen einer Frist von zwei Jahren von den übrigen Waldungen auszuscheiden, vorbehaltlich der Prüfung und Genehmigung des Bundesrathes. Sämmtliche der eidgenössischen Oberaufsicht unterstellten Waldungen sollen binnen einer Frist von fünf Jahren vermarkt werden. Die Kantone haben zur Durchführung und Handhabung der Forstgesetze die erfor-

1) Amtliche Sammlung N. F. II 353.

derliche Anzahl hinreichend gebildeter Forstmänner anzustellen und zu besolden. (Dieser hinreichenden Bildung eine feste Grenze zu ziehen, was angesichts der längst bestehenden Eidgenössischen Forstakademie, welche eine Abtheilung des Eidgenössischen Polytechnikums ausmacht, und des bei dieser zu absolvirenden Diplomexamens nahe lag, scheint der nicht seltenen Schwierigkeit begegnet zu sein, dass die Zweckmässigkeit der Centralisation sich der Nothwendigkeit der gegebenen politischen Zustände zu beugen hatte; übrigens hat thatsächlich dieses Gesetz in der Richtung einer bedeutenden Zunahme des forstwissenschaftlichen Studiums und der regulären Absolvirung desselben beim Eidgenössischen Polytechnikum bisher gewirkt.) Ausserdem haben die Kantone die Obliegenheit, durch Abhaltung von Forstkursen die Unterbeamten für den Forstdienst heranzubilden.

Innerhalb der festgesetzten Grenzen, bestimmt das Gesetz weiter, darf ohne kantonale Bewilligung das Forstareal nicht vermindert werden, und es sind die künftigen Blössen und Schläge wieder aufzuforsten, sofern dafür nicht eine entsprechende Fläche andern Landes zur Aufforstung gewidmet wird. Eine Realtheilung der Staats-, Gemeinde- und Korporationswaldungen ist weder zur Nutzniessung noch zum Eigenthum statthaft, mit Ausnahme ausserordentlicher Verhältnisse, worüber die kantonale Regierung zu entscheiden hat. Gemeinde- und Korporationswaldungen dürfen ohne Bewilligung der Kantonsregierung nicht veräussert werden. Wenn auf Schutzwaldungen Weide-, Streu- oder andere Dienstbarkeiten haften, so sind dieselben abzulösen, falls sie mit dem Zwecke, welchem diese Waldungen dienen, unvereinbar sind, und zwar binnen einer Frist von zehn Jahren. Die Staats-, Gemeinde- und Korporationswaldungen sind zu vermessen, ihr Betrieb zu regeln und für dieselben Wirthschaftspläne einzuführen. Die Kantonsregierungen sind verpflichtet, zur Erhaltung der Schutzwaldungen und Sicherung ihres Zweckes die erforderlichen wirthschaftlichen und Sicherheitsmaassnahmen anzuordnen; Grundstücke, durch deren Aufforstung wichtige Schutzwaldungen gewonnen werden können, sind auf Verlangen einer Kantonsregierung oder des Bundesrathes aufzuforsten. An die Kosten der erstmaligen Aufforstung und theilweise der Nachbesserungen hat der betreffende Kanton und der Bund einen Beitrag zu leisten; gehört der aufzuforstende Boden einem Privaten, so ist der Kanton berechtigt und auf Begehren des Eigenthümers verpflichtet, die Abtretung desselben gegen volle Entschädigung nach Maassgabe des Bundesgesetzes über die Verbindlichkeit zur Abtretung von Privatrechten vom 1. Mai 1850 zu verlangen. Der Bund unterstützt durch

seine Beiträge neue Waldanlagen und Aufforstungen in Schutzwaldungen bei hervorragender Wichtigkeit oder bedeutender Schwierigkeit in Höhe von 30—70 % für neue Waldanlagen und 20—50 % für Aufforstungen je nach Lage des besonderen Falles. Auch zu kantonalen Forstkursen verabfolgt der Bund Beiträge.

Im Anschlusse an die letzteren Bestimmungen veröffentlichte im Herbst 1876 der Bund eine Verordnung, welche das Nähere über die Nachsuchung und Gewährung der Bundesbeiträge den Kantonen mittheilte [1]).

Kurz vor dem Bundesgesetze über die Forstpolizei waren die beiden andern, oben erwähnten Gesetze erlassen worden, am 17. Herbstmonat 1875 das Gesetz „über Jagd und Vogelschutz“ [2]), am 18. Herbstmonat 1875 das Gesetz „über die Fischerei“ [3]). Das erstere verpflichtet die Kantone, das Jagdwesen auf ihrem Gebiete in Uebereinstimmung mit der neuen eidgenössischen Ordnung zu regeln. Jeder Schweizer, welcher eine kantonale Jagdbewilligung gelöst hat, soll zur Ausübung der Jagd auf dem betreffenden Kantongebiete befugt sein. Die Zerstörung von Nestern und Bruten wird untersagt, die niedere wie die Hochwildjagd wird auf fest begrenzte Termine eingeschränkt; ebenso wird eine lange Reihe namentlich bezeichneter Vögel unter den Schutz des Bundes gestellt, aller Vogelfang mittelst Netzen, Vogelherden, Lockvögeln und anderen Fangvorrichtungen wird verboten; die Unterrichtsbehörden werden verpflichtet dafür zu sorgen, dass die Jugend in der Volksschule mit den geschützten Vögeln und deren Nutzen bekannt gemacht und zu deren Schonung ermuntert werde. — Im Gesetze über die Fischerei wird jede ständige Vorrichtung und jede Anwendung feststehender Netze, welche auf mehr als die Hälfte der Breite des Wasserlaufes den Zug der Fische versperrt, verboten; desgleichen wird ein Minimum der Oeffnungen für die verschiedenen Fanggeräthe vorgeschrieben; Mittel zur Betäubung der Fische, Anwendung von Schlagfedern, Schiesswaffen, Sprengpatronen u. dgl. m., die Trockenlegung der Wasserläufe zum Fischfange, werden verboten. Salme und Forellen dürfen überhaupt nicht verkauft werden, wenn sie nicht wenigstens eine Länge von 35 bz. 20 und 15 Centimeter haben; für dieselben Fische ist die Zeit des Fanges und Verkaufs begrenzt. Es wird verboten, in Fischwasser solche Stoffe einzuwerfen, durch welche die Fische beschädigt oder vertrieben werden.

1) Amtl. Sammlung. N. F. II. 487.

2) a. a. O. II. 39. Dazu Vollziehungs-Verordnung vom 12. April 1876. II. 156.

3) a. a. O. II. 90. Dazu Vollziehungs-Verordnung v. 18. Mai 1877. III. 89.

Zur Ueberwachung der Ausführung dieser Gesetzesbestimmungen und insbesondere zur Beförderung der künstlichen Fischzucht, namentlich von Salmen und Forellen, wird jährlich vom Bunde ein Kredit angewiesen; auch bleiben dem Bunde sowie den Kantonen erforderlichenfalls noch strengere Vorschriften als die im Gesetze enthaltenen hinsichtlich der Schonzeiten vorbehalten. Der Bundesrath wird bevollmächtigt, über die Fischereipolizei in den Grenzgewässern mit den Nachbarstaaten Konventionen abzuschliessen, in welchen soweit als möglich die Bestimmungen des neuen Bundesgesetzes zur Anwendung zu bringen sind.

Von einschneidender Bedeutung für Praxis und Wissenschaft, und dementsprechend durch grössere Schwierigkeiten der Entstehung hindurchgegangen, ist das neue „Bundesgesetz betreffend die Arbeit in den Fabriken“ vom 23. März 1877, welches am 1. Januar 1878 in Kraft getreten ist. Der ihm zu Grunde liegende Entwurf des Bundesrathes vom 6. Dezember 1875, ebenso wie das fertige Gesetz sind bereits in diesen Jahrbüchern an den oben angeführten Stellen abgedruckt worden. Auch hat v. Scheel in dieser Zeitschrift zu Anfang des Jahres 1873 (XX, 115) eine Zusammenstellung der Fabrikgesetzgebungen der schweizerischen Kantone gemacht und damit von dem Rechtszustande, der vor der revidirten Bundesverfassung vom 31. Januar 1874 herrschte, ein Bild gegeben. Wir dürfen hier uns um so mehr darauf beschränken, die prinzipiellen Hauptpunkte des neuen Gesetzes anzuregen, wobei nach dem Wesen dieser referirenden Arbeit eine erschöpfende Behandlung derselben anderer Gelegenheit vorbehalten werden muss.

Nach einer längeren Vorbereitung im Bundesrathe durch eine Expertenkommission ist das Gesetz der Gegenstand eingehender und vielfacher polemischer Erörterung [1]) Jahre lang gewesen, bis es end-

---

1) Ausser der angeführten Botschaft des Bundesrathes sind namentlich anzuführen: Bericht der Kommission des Nationalrathes betreffend den Entwurf zu einem Gesetze über die Arbeit in den Fabriken vom 24. Mai 1876. Bericht der ständeräthlichen Kommission zur Vorberathung des Fabrikgesetzes vom 11. November 1876. Bericht der Minderheit der ständeräthlichen Kommission betreffend das Fabrikgesetz vom 23. November 1876. Bericht der Mehrheit der ständeräthlichen Kommission zur Vorberathung des Fabrikgesetzes vom 30. November 1876. Dazu nichtamtliche Aktenstücke, wie: Abänderungsvorschläge des schweiz. Handels- und Industrievereins zu dem Entwurfe der Experten-Kommission für ein Bundesgesetz betreffend Fabrikarbeiter, mit Begleitschreiben vom 27. Juli 1875 an das schweizerische Eisenbahn- und Handelsdepartement. St. Gallen 1875. Eingabe des Ausschusses des schweiz. Handels- und Industrievereins an den

lich in der Bundesversammlung im Frühjahr 1877 zu Stande kam, um dann einer leidenschaftlichen Referendums-Agitation ausgesetzt zu werden, welche es durch die Wogen der Volksabstimmung hart an dem Untergange vorbeitrieb.

Der in diesen Diskussionen streitigste und bedeutendste Punkt des Gesetzes war der missbräuchlich sogenannte Normalarbeitstag, welcher bereits durch den dieses Gesetz vorbereitenden Paragraphen der neuen Bundesverfassung angekündigt worden war, der da besagte: „Der Bund ist befugt, einheitliche Bestimmungen über die Verwendung von Kindern in den Fabriken und über die Dauer der Arbeit erwachsener Personen in denselben aufzustellen.“ Gleich der ursprüngliche Entwurf der bundesräthlichen Experten-Kommission hatte im Einklange damit die Dauer der regelmässigen Arbeit eines Tages auf elf Stunden, d. h. auf das im Kanton Glarus schon seit 1872 bestehende Maximum, beschränkt, und durch die verschiedenen Strömungen hindurch [1]) hat das Gesetz diese Hauptvorschrift behalten und den verschärfenden Zusatz in sich aufgenommen, welchen die schweizerische Aerzte-Kommission in ihrer Eingabe vom Jahr 1875 wünschte, dass nämlich bei gesundheitsschädlichen Arbeiten zur Beseitigung einer Gefahr für Gesundheit und Leben der Arbeiter auch die elfstündige Arbeitszeit durch den Bundesrath je nach Bedürfniss und zeitweilig, bis zur Beseitigung der Gesundheitsgefährde, reduzirt werden darf. Die offiziellen Körperschaften, Bundesrath, Nationalrath, Ständerath, nahmen in ihrer Majorität, die hie und da freilich eine geringe war, dieses Arbeitszeitmaximum an; im Ständerathe spaltete sich die Kommission, und die Minderheit (Berichterstatter C. Kappeler) erklärte sich in ihrem Berichte dagegen. Bei der Volksabstimmung wirkte zu der zahlreichen Opposition, die beinahe das ganze Gesetz zu Falle gebracht hätte, unzweifelhaft dieses Moment (neben den mannigfaltigsten anderen) nicht unerheblich mit: gegen den sozialdemokratischen Gedanken einer umfassenden

---

hohen Bundesrath über den Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Arbeit in den Fabriken vom 27. November 1875. St. Gallen 1875. Aerztliche Glossen zum Fabrikgesetz-Entwurf von Dr. C. Zehnder, Mitglied der schweizerischen Aerzte-Kommission, Zürich 1876 (enthält unter andern Aktenstücken auch die Eingaben der schweiz. Aerzte-Kommission und des schweiz. Arbeiterbundes). Dazu eine Menge von Zeitungsartikeln; in einzelnen Zeitungen, wie namentlich der Neuen Züricher Zeitung, das Für und Wider der Hauptpunkte des Gesetzes von verschiedenen Seiten erörtert; das „Für“ unter Andern mit vortrefflichen Bemerkungen aus der Praxis von Brunner, dem Verfasser der Schrift „Schattenseiten der Industrie“, in der N. Züricher Zeitung vom August 1875.

1) Der schweizerische Arbeiterbund wünschte eine zehnstündige Maximalarbeitszeit, der schweiz. Handels- und Industrieverein die Beseitigung jeder derartigen Bestimmung.

staatlichen Normirung der Arbeit erhob sich der demokratische Gedanke des individuellen Selbstgefühls und des persönlichen Nichtnormirtseinwollens. Aber das Gesetz, und damit dieser Artikel, ist zuletzt angenommen worden und gilt gegenwärtig für das Gebiet der Eidgenossenschaft.

Zu Gunsten des elfstündigen Maximums wurde Folgendes angeführt. Eine Arbeit von mehr als elf Stunden in Fabriken könne nicht ohne allmäligen Schaden der Gesundheit geleistet werden, und selbst eine Beschränkung auf diese Dauer lasse nur wenig Zeit und Stimmung zur Beschäftigung mit der Familie oder zu einer körperlich abwechselnden oder zu einer den Geist bildenden Arbeit übrig. Bei dem Besuche, welchen die nationalräthliche Fabrikgesetz-Kommission den industriellen Etablissements der Schweiz abgestattet, hat sich herausgestellt, dass in manchen die Arbeitszeit zwölf und selbst dreizehn Stunden beträgt, und dass überdies noch häufig Ueberzeitarbeit dazu kommt. Es wird daher als Pflicht des Staates erachtet, hier gesetzliche Normen aufzustellen, weil die physischen Kräfte des Volkes auch ein Nationalvermögen sind, an dem nicht nach Belieben und zum Schaden des Ganzen gezehrt werden dürfe. Auch müsse dem Arbeiter die Möglichkeit gegeben werden, seine Pflichten gegenüber Familie und Staat zu erfüllen, was bei allzulanger Arbeitszeit nicht möglich sei; davon, ob dem Arbeiter Zeit und Stimmung bleibe, den Kindern ein Erzieher, der Familie Haupt und Stütze, dem Staate ein Bürger zu sein, hänge zum grossen Theile der Segen ab, welchen die Fabriken dem Lande bringen. Man dürfe, um das gesetzliche Maximum zu bekämpfen, nicht etwa auf den Bauer und Handwerker hinweisen, welche oft im Schweisse ihres Angesichts noch viel länger arbeiten müssten. Der grosse Unterschied sei eben der, dass der Landmann beständig in frischer Luft sich aufhalte, Gottes freie Natur zu seiner Werkstätte habe, und dass der Handwerker gegenüber dem Fabrikarbeiter insofern freier sei, als er nach Bedürfniss Pausen machen könne. Gegen den prinzipiellen Einwand, dass der Staat seine Bürger in der Leistungsfähigkeit, im Recht zur Arbeit nicht beschränken dürfe, wurde bemerkt, dass von diesem Standpunkte aus auch die Verpflichtung zum Militärdienste bekämpft werden könne. Im Uebrigen falle es Niemandem ein, dem Arbeiter, nachdem er eine gewisse Zeit des Tages im Dienste der Fabrik zugebracht, zu verbieten, dass er zu Hause noch arbeite, Holz hacke, den Garten besorge, überhaupt für sich und in seinem Interesse noch arbeite. Auch müsse freilich ein staatliches Einschreiten gegen übermässige Dauer der Arbeit mit Vorsicht ge-

schehen, damit nicht der Industrie ein Schaden zugefügt werde, ohne dass die Arbeiter es nur wünschen oder einen Vortheil davon haben. Ferner solle immerhin durch das Gesetz die Möglichkeit gegeben werden, in Ausnahmefällen von der Regel abzuweichen.

Zudem konnte man sich auf mancherlei gesetzgeberische Vorgänge der Kantone, auf manche Erfahrungen und manche bemerkenswerthe Stimmen berufen. Der Kanton Glarus, welcher im Jahre 1864 ein zwölfstündiges Arbeitszeitmaximum für alle Erwachsenen eingeführt, setzte im Herbste 1872 an dessen Stelle ein elfstündiges Maximum; beide Gesetze wurden erlassen von der versammelten Landsgemeinde d. h. der Gesammtheit der stimmberechtigten Bürger, welche hier nach dem ehrwürdigen Staatsrechte der alten Demokratien die Gesetze geben [1]) und dabei in der Regel an konservativer Gesinnung weit eher zu viel als zu wenig bekunden. Die Folgen dieses Gesetzes werden allseitig als wohlthätig anerkannt und Niemand denkt daran, dasselbe aufzuheben [2]). Der Bericht der Handelskommission des Kantons Glarus vom 30. Juli 1874 erwähnt ausdrücklich des unverkennbaren günstigen Einflusses des elfstündigen Maximums auf das physische und geistige Wohlbefinden der Arbeiter: „Man bemerkt mit Befriedigung, heisst es darin, dass das eilige Hin- und Herrennen zum Essen aufgehört hat, die Bereitung der Speisen mit weit mehr Musse vorgenommen wird, eine ordentlichere geworden ist. Gar oft sieht man die Arbeiter nach dem Essen im Hausgärtchen sich mit Holzspalten beschäftigen, überhaupt sich mehr Bewegung im Freien geben. Das Gleiche ist auch Abends oder Morgens eher möglich als früher, je nach der Eintheilung der reduzirten Stunde. Die Folgen davon für die Gesundheit der Arbeiter liegen klar vor, und bedürfen keiner weiteren Auseinandersetzung. Aber auch in intellektüeller Hinsicht ist die Verminderung der Arbeitszeit von wesentlichem Nutzen. Geselliger Verkehr in den Freistunden ist eher möglich geworden, indem nicht mehr jeder Augenblick ausser der Schlafenszeit auf die dringendsten Hausgeschäfte verwendet werden muss. Der Geist ist bei elfstündiger Arbeitszeit reger als früher und spornt Knaben wie Jünglinge mehr an, die so nützlichen Fortbildungs- und Abendschulen zu besuchen. Es versteht sich von selbst, dass auch das Familienleben dadurch gewonnen hat, dass nunmehr den Eltern die Möglichkeit eher gegeben ist, sich um die

1) Der oben bereits genannte konservative Staatsmann Dr. Joachim Heer war damals Landamman von Glarus.

2) „Das eidgenössische Fabrikgesetz von einem Glarner“ von Dr. Schuler in Mollis (Glarus).



Zucht der Kinder zu kümmern und durch bessere Ordnung im Hauswesen den Geist der Ordnung auch in ihre Kinder zu pflanzen."

Für den prinzipiellen Standpunkt dieser gesetzgeberischen Maassregel aber ist bemerkenswerth die von dem ständeräthlichen Mehrheitsbericht citirte Aeusserung des kürzlich verstorbenen Prof. Rüttimann, eines Mannes, der sonst ein Typus der liberal-kapitalistischen Staatsanschauung war und in dem oben angeführten Rechtsgutachten über die Eisenbahnkonzessionen ein für unsere Zeit geradezu wunderbares Beispiel davon geliefert hatte. In den Verhandlungen der Zürcherischen Fabrikkommission von 1857 und 1859 sagte derselbe: „Ich gebe nicht zu, dass der Staat hier kein Recht zur vorsorglichen Intervention für die Arbeiter habe. Es ist unbestritten, dass ein Uebermaass dieser Art von Thätigkeit auf den physischen und geistigen Zustand der Menschen nachtheilig wirkt. Es ist ein grosses öffentliches Interesse im Spiel, wenn es sich um das physische und geistige Wohl ganzer Arbeiterklassen handelt. Der Staat ist berechtigt und verpflichtet, diese Interessen in der Gesetzgebung zu wahren."

Der Gegensatz gegen den „Normalarbeitstag" wurde namentlich durch den ständeräthlichen Minderheitsbericht vertreten. Derselbe machte geltend, auch in den gesetzgebenden Räthen der Bundesversammlung bestreite Niemand, dass der Sinn und Geist, der innerste Kern des Normalarbeitstages, die zwangsweise Organisation der Arbeit durch den Staat und zwar gleichmässig gegenüber Arbeitgeber und Arbeiter bedeutet. Sei die Schweiz darauf angewiesen, von der Richtung englischer und deutscher Gesetzgebung abzugehen und einen Normalarbeitstag für selbstständige Männer staatlich zu erzwingen? Wie dem Engländer, stehe auch dem Schweizer zur Zeit die individuelle Freiheit noch hoch; die Gleichberechtigung aller Bürger des Landes, das demokratische Selfgovernment deute mächtig darauf hin, dass ohne Noth der Staat in die freie Thätigkeit der Bürger nicht eingreifen solle. Damit solle freilich durchaus nicht gesagt sein, dass unter allen Umständen und entgegen allen allgemeinen Interessen individuelle Freiheit das Höchste sei, sondern nur, dass ein Abweichen von derselben und ein Einbeziehen derselben in die Staatssphäre, dass das Opfer derselben an die Allgemeinheit als für das allgemeine Wohl nothwendig dargethan sein müsse, ehe man hiezu vorschreite. Den Beweis für diese Nothwendigkeit versuchten die Freunde des Normalarbeitstages zu bringen, aber die Verhältnisse der schweizerischen Industrie würden von ihnen übertrieben und unwahr dargestellt, wie ja noch kürzlich der schweizerische Delegirte der Internationalen Arbeiter-

Association auf dem Brüssler Kongress die Zustände der Schweiz als ungünstig für die Internationale geschildert, weil hier kein Arbeiterproletariat existire, der Unterschied zwischen Reichen und Armen weniger bemerkbar sei als anderswo. Eine tüchtige Schulbildung lehre in der Schweiz nicht nur einzelne Bevorzugte, sondern alles Volk ihre Rechte erkennen und üben; dazu werde Jedermann und so auch den Arbeitern der Fabriken das Associationsrecht zugestanden, vermöge dessen sie ihre Interessen gemeinsam wahrzunehmen befähigt würden. Lasse man die Interessen gewähren, so wirke in einem freien Lande auch die öffentliche Meinung wesentlich mit zur Besserung krankhafter Zustände. In glücklichen Zeiten sei auch die Konkurrenz ein wirksamer Gehülfe des Arbeiters gegen einen ausbeuterischen[1]) Fabrikherren; in verdienstlosen Zeiten aber werde auch ein Normalarbeitstag weder Linderung noch Besserung bringen. Werde hinzugenommen, dass ein einsichtiger, verständiger Unternehmer nicht im Gegensatze zu dem Arbeiter noch in harter und geiziger Ausbeutung desselben sein dauerndes und wahres Interesse finden könne und dass beiden der Kriegszustand gegen einander ganz und gar nicht fromme, so ergebe sich ein Kreis von Mitteln der Selbsthülfe, welche erfahrungsmässig in der neuesten Zeit Grosses geleistet hätten, wie anderswo so auch in der Schweiz. Die schweren Gewerbe stünden hier schon unterhalb der Elfstundenarbeit, die leichten seien von 14 auf 13 und von 13 auf 12 Stunden zurückgegangen; ein 11stündiger Arbeitstag werde von den Arbeitern nirgends mehr als das letzte Ziel angestrebt, 9 Stunden, 8 Stunden seien in vielen Branchen das Ziel. Bei den schweren Gewerben, in denen die Körperkraft oder die geistigen Fähigkeiten des Menschen ausserordentlich angestrengt werden, wären auch 11 Stunden zu viel, bei den leichteren könnten vielleicht 11½ bis 12 ohne Nachtheil bestehen. Warum solle da der Staat mit seiner, in solchen Dingen doch meist ungeschickten Hand das meist fruchtbarere Wirken der freien Thätigkeit ersetzen, ja beeinträchtigen wollen? Die Autorität eines Fabrikherrn aus der das Gesetz vorberathenden Experten-Kommission wird angeführt mit der Behauptung, „die Erfahrung lehre, dass man mit der Arbeitszeit nach und nach ohne Gesetzgebung heruntergehe“[2]). Dann aber wird auf die wichtige Thatsache hinge-

---

1) Dieser, einzelnen deutschen Manchestermännern so verhasste Ausdruck kommt in diesem Bericht zu öftern Malen vor.

2) Da diese Autorität eines Fabrikherrn im Gegensatze zu der Autorität von „Stubengelehrten“ angeführt wird, so ist es einem Stubengelehrten vielleicht gestattet, hervorzuheben, dass diese Erfahrung des Fabrikherren in der That als eine Erfahrung

deutet, dass ein grosser Theil der schweizerischen Fabrikarbeiter im Stücklohn arbeite, in der Baumwoll- und Seidenindustrie zusammen werde die Hälfte aller Löhne in Stücklohn gezahlt, und dass bei diesem Zustande der Dinge der „Normalarbeitstag" darauf hinauskomme, nach der einen Seite die Arbeitszeit staatlich zu beschränken, wogegen auf der andern Seite der Staat den Lohn nicht vorschreiben könne, dass er Arbeitsverminderung diktire, aber dann dem gedrückten Arbeiter und Hausvater keinen Ersatz geben könne, dass die Interessen, mit denen man Versuche mache, nicht nur, wie man sich häufig vorstelle, Interessen hartherziger Millionäre, sondern die Interessen der Arbeiter selbst seien. Schliesslich wird bei der allgemeinen und zumal augenblicklichen Lage der Schweizer Industrie davor gewarnt, gewagte Experimentalpolitik mit der Industrie zu treiben.

In den hier gemachten Einwendungen gegen das Arbeitszeitmaximum ist ganz ohne Zweifel eine Reihe gewichtiger Momente hervorgehoben worden. Das am meisten Charakteristische aber und das die einzelnen Einwände vielmehr Erzeugende als aus ihnen Hervorgehende ist die allgemeine Abneigung gegen irgend eine staatliche Regelung der Arbeitszeit erwachsener Männer (während auf den unmittelbar folgenden Seiten desselben Berichtes der Schutz für Frauen und Unerwachsene energisch befürwortet wird). Umgekehrt hat der Schreiber dieser Zeilen, mit welchem der Berichterstatter jener ständeräthlichen Minderheit wiederholt konferirte, zwar eine Reihe jener einzelnen Bedenken mit ihm getheilt, aber sein prinzipieller Standpunkt zu der Frage war und ist ein anderer. Er hat niemals geglaubt, dass „der Sinn und Geist eines Normalarbeitstages" (in dem Sinne und in der Ausdehnung wie er hier festgestellt worden) „die zwangsweise Organisation der Arbeit durch den Staat bedeute". Er muss auch bezweifeln, dass diese Bedeutung „in der Bundesversammlung von Niemand bestritten worden sei". Der Normalarbeitstag im kommunistischen Manifeste von Engels und Marx vom Jahre 1847, oder der Normalarbeitstag, welchen Rodbertus geträumt (vgl. die Mittheilungen von Ad. Wagner in der Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft Jahrgang 1878) — deren Sinn und Geist ist die zwangsweise Organisation der Arbeit durch den Staat. Der Sinn unseres Normalarbeitstages (der darum auch nur missbräuchlich seinen Namen trägt) ist das nicht, wenn man mit dem Worte „Organisation der Arbeit" den herkömmlichen Sinn verbindet und es nicht blos anwendet um Ab-

aus seiner Fabrik und nicht aus der Stubengelehrsamkeit betrachtet werden muss, d. h. als eine beschränkte Erfahrung im Gegensatze zu der allgemeinen Erfahrung.

neigung für etwas zu erregen, wofür man selber Abneigung hegt. Der Sinn dieses Normalarbeitstages ist lediglich der, eine vorsorgliche Schranke zu errichten zur Schonung der Gesundheit und womöglich auch anderer Interessen der Fabrikarbeiter, so weit es sich um die Länge der Arbeitszeit handelt. Die prinzipielle Berechtigung des Staates zur Ausübung eines solchen Schutzes giebt schon derjenige zu, welcher dem Staate gestattet, den Uebergang über eine Eisenbahn auch erwachsenen Männern zu verbieten zum Schutze ihres Lebens gegen die eigne Unvorsichtigkeit. Nicht auf das Prinzip, sondern auf das Maass kommt es an, auf die sachliche Erwägung der positiven Umstände [1]), um dieses Maass festzusetzen.

Und da fragt es sich denn: erstens, ist der staatliche Schutz neben den Mitteln der individuellen und korporativen Selbsthülfe überhaupt erforderlich? Das ist sicherlich nicht aus allgemeinen Erwägungen sondern aus den besondern Thatsachen zu beantworten. Mangels einer gründlichen Enquête nach englischem Muster, wie man sie hie und da gelegentlich des neuen Fabrikgesetzes befürwortete, muss man heute aus der überwiegenden Mehrzahl sachverständiger und in den gesetzgebenden Instanzen entscheidender Stimmen entnehmen, dass in der Schweiz die Ueberzeugung von der Nothwendigkeit des staatlichen Schutzes nach dem Vorbilde der Gesetzgebung von Glarus verbreitet war und ist. Die Behauptung jenes Fabrikherrn, dass man mit der Arbeitszeit nach und nach ohne Gesetzgebung heruntergehe, ist denn doch, anders als sehr eingeschränkt verstanden, eine recht gewagte. Es ist nicht blos allbekannt, dass die englische Fabrikgesetzgebung für Frauen und Kinder einen bedeutenden Einfluss auf die Reduktion der Arbeitszeit aller Arbeiter ausgeübt hat, sondern es müsste erst ein von der Gesetzgebung noch gar nicht betroffener Fabrikbezirk aufgefunden werden, um jene Behauptung zu beweisen; es müsste dann namentlich gezeigt werden, dass die erforderliche Reduktion der Arbeitszeit ebenso leicht bewirkt worden sei ohne Gesetze wie es durch Gesetze hätte geschehen können.

Die zweite Frage ist die: ist der Gegenstand des Schutzes, der Zweck um dessentwillen die Arbeitszeitschranke vom Gesetze gezogen wird, ein berechtigter? Bei dem schweizerischen Gesetze wurde in erster Reihe von dem Interesse der Gesundheit gesprochen, die sachverständigen Aussagen der Aerzte haben dabei eine ansehnliche Rolle gespielt; ist das Gutachten dieser Sachkundigen für den elfstündigen

1) Vgl. meinen Aufsatz „Was ist Sozialismus“ in den Deutschen Zeit- und Streitfragen 1878.

Arbeitstag als Maximum richtig gewesen, in dem Sinne, dass auch die leichteste elfstündige Fabrikarbeit für einen erwachsenen Mann das durch die Gesundheit verlangte tägliche Maximum ist, so ist über die materielle Hauptfrage damit entschieden. Je mehr aber diese Grenze eine relative ist auch in gesundheitlicher Hinsicht, je mehr es sich dann weiter um andere, höhere, um Kulturinteressen handelt, je mehr dadurch vollends etwa ein Einfluss auf die Lohnhöhe ausgeübt werden soll, um so mehr drängen sich die Bedenken auf, welche in der dritten Frage enthalten sind: ist diese Maassregel durchführbar gegenüber der Lage der Arbeiter selber, ist sie durchführbar gegenüber der Lage der Industrie? Der angeführte Minderheitsbericht der ständeräthlichen Kommission hat sehr treffend bemerkt, der Staat nimmt durch seine beschränkende Gesetzgebung ein Stück der Arbeitszeit, aber über den Lohn der Arbeiter hat er keine Macht. Hiemit ist in Wahrheit die grosse Schwierigkeit einer Arbeitszeitbeschränkung nicht blos für erwachsene Männer sondern für irgend welche arbeitenden Personen, auch für Kinder und Frauen, hervorgehoben; um diesen Punkt vor allen Dingen dreht sich das praktische Problem der Fabrikgesetzgebung und hat sich gedreht in allen Ländern, die sich damit beschäftigt haben. Nur wo die Arbeit streng sozialistisch organisirt ist, wo der Staat nicht blos Arbeitsgesetzgeber sondern auch Arbeitsherr ist, da ist er zugleich mit der Arbeitszeitbeschränkung auch im Stande, den ungünstigen Einflüssen dieser Beschränkung auf den Erwerb der Arbeiter unmittelbar entgegenzutreten. Im heutigen Zustande kann der Staat in seinen eignen Werkstätten (für die Marine, für Kriegsmaterialien u. s. w.) den Arbeitstag verkürzen und die Fortzahlung desjenigen Lohnes für die verkürzte Arbeitszeit vorschreiben, welcher gezahlt wurde für die längere Arbeitszeit. Ob die Abkürzung der Zeit im gegebenen Falle zweckmässig ist, das bleibt immer eine Frage für sich; aber die Durchführbarkeit des staatlichen Willens, ohne Härten zuzufügen gerade da wo der Staat helfen will, wäre unzweifelhaft vorhanden. Anders gegenüber der privaten Industrie, wo er nur Arbeitszeit abkürzt und nicht im Stande ist, für die verkürzte Zeit solchen Lohn zu verbürgen, dass die Lage des Arbeiters nicht empfindlich verschlechtert werde. Es hilft auch nichts, dass man den Mangel der positiven Hälfte des staatlichen Gesetzes durch theoretische Annahmen, missbräuchlich sogenannte Naturgesetze, zu ersetzen sucht, wie die, dass jede Abkürzung der Arbeitszeit die Arbeitsleistung verbessere, ein Satz, welcher in dieser Allgemeinheit ausgesprochen ungefähr eben so viel Wahrheit enthält, wie der Ge-

meinplatz, dass die niedrigsten Finanzzölle die höchsten Einnahmen liefern. In den Verhandlungen des Dresdner Kongresses der sozialdemokratischen Arbeiterpartei vom Jahre 1871 wurde hervorgehoben, „kurze Arbeitszeit und höherer Lohn gehen unbedingt, mit der Nothwendigkeit von Ursache und Wirkung aus einander hervor". Aehnliche Behauptungen werden auch ausserhalb der sozialdemokratischen Kongresse gelegentlich aufgestellt, offenbar in viel zu weit gehender Allgemeinheit. Die Verkürzung der Arbeitszeit, etwa von elf auf zehn, von zehn auf neun Stunden, mag in einem bestimmten Gewerbe für eine bestimmte Verrichtung unter bestimmten Umständen die Arbeitsleistung jeder der jetzt weniger gewordenen täglichen Arbeitsstunden erhöhen; in einem andern Gewerbe oder bei einer andern Verrichtung desselben Gewerbes oder unter andern Umständen, bei einem andern Volksschlage, auf anderer Kulturstufe u. dgl. m., braucht diese Folge aber keineswegs einzutreten. Es mag auch die Reduktion von zwölf auf elf Stunden die Arbeitsleistung erhöhen, aber nicht mehr die Reduktion von elf auf zehn Stunden; immer in einem bestimmten Falle. Wenn es aber wirklich gelingt, die Leistung der Arbeitsstunde durch Verkürzung der Arbeitszeit zu steigern, so dass die Gesammtleistung des kürzeren Arbeitstages die Gesammtleistung des längeren Arbeitstages erreichte, so würde damit wiederum die andere Absicht vereitelt, welche öfters mit der Verkürzung der Arbeitszeit im Interesse der Arbeiter verknüpft wird, nämlich die Verminderung des Arbeitsangebotes und die dadurch herbeizuführende Erhöhung des Arbeitslohnes.

Also dieses wird hier dem Berichte der ständeräthlichen Kommissions-Minorität zugestanden; jedoch indem wir darauf hingedeutet, dass der gleiche Gesichtspunkt auf das Problem aller Fabrikgesetzgebung d. h. aller Arbeitseinschränkung auch für Frauen und Kinder, verweist, ist mit diesem Zugeständnisse nichts eingeräumt, was den Standpunkt des neuen schweizerischen Normalarbeitstages erschüttert, vorausgesetzt, dass bei dieser Arbeitszeitbeschränkung die schuldige Rücksicht auf die Durchführbarkeit der Maassregel gegenüber den Arbeitern und ihren bisherigen Arbeitsbedingungen genommen worden ist. Es ist das eine rein faktische Frage, die auf der einen Seite zu erledigen war durch die dem Gesetze vorangehenden Untersuchungen über die Lage der Arbeiter, auf der andern Seite beantwortet werden wird durch die erst gegenwärtig in Gang kommende eidgenössische Fabrikinspektion und deren Berichte.

In dem sogleich zu berührenden zweiten Punkte einer Beschrän-

kung der Arbeit von Kindern und Frauen werden wir von dem gleichen Standpunkte ausgehend eine Ergänzung zu dem Gesagten finden. Hier sei nur noch bemerkt, dass die Rücksicht auf die Fabrikanten und die Interessen der Industrie allerdings eine ähnliche Frage an die thatsächlichen Verhältnisse bedungen hat, für welche die Antwort in erschöpfender Weise auch wohl erst durch die künftigen Fabrikinspektions-Berichte dargeboten werden wird, wenn sie nach dem Vorbilde der englischen Berichte ein getreues und allmälig erschöpfendes Bild der wirklichen Zustände gewähren werden. Dass die Fabrikanten gegen das Elfstundengesetz vielfach Widerspruch erhoben haben, ist allein noch nicht ein Beweis dafür, dass in der That die Industrie dadurch Schaden leiden wird. Einmal ist in der Schweiz und in andern Industrieländern oft genug die Erfahrung gemacht worden, dass man von derartigen Gesetzen alles Schlimme prophezeit hat und bei jedem neuen gesetzgeberischen Schritte solches abermals prophezeit, um nach etlichen Jahren, im grossen Widerspruche zu den Prophezeiungen sich sehr wohl damit zu befreunden. Zweitens glauben die Leute oft, dass sie dem eignen Interesse schuldig seien, das „principiis obsta“ zu befolgen, und viele Industrielle haben den Elfstundentag für Erwachsene bekämpft, nicht weil sie davon für ihre Fabrik Schaden zu befürchten haben, sondern weil sie darin den Anfang weitergehender Arbeitszeitbeschränkungen oder wohl gar den Anfang der berüchtigten Organisation der Arbeit sehen. Wer nun die Dinge so ansieht wie ich, dass es ihm auf das Maass, nicht auf irgend ein gefährliches Prinzip hiebei ankommt, der kann natürlich solchen Besorgnissen gegenüber nicht Linderung bringen. Auch ist das eine mehr politische Frage der besondern Verfassungs- und Parteizustände; welche uns hier wenig interessirt. In diesen besondern Verhältnissen des Parteihaders mag es je von diesem oder jenem Aussichtspunkte schiefe Ebnen geben; für uns giebt es die nicht, für die Wissenschaft giebt es die überhaupt nicht. —

Wenden wir uns dem durch das neue Gesetz gewährten Schutze für die Arbeit der Kinder und Frauen zu, so betreten wir ein Gebiet, auf welchem in der Hauptsache, nämlich der Thatsache der Arbeitsbeschränkung, vielfache Uebereinstimmung herrscht, sei es unter den verschiedenen Männern, sei es in den Gesetzgebungen der verschiedenen Länder der Gegenwart. Verschieden aber ist auch hier das Maass, eine Verschiedenheit, welche beruht erstens auf der Verschiedenheit der von der Sozialpolitik jedes einzelnen Staates zunächst ins Auge gefassten Zielpunkte, zweitens und namentlich auf der Verschie-

denheit der gegebenen Zustände des sozialen Lebens, welche Berücksichtigung fordern und die gesetzlichen Reformmaassregeln gerade da am meisten hemmen wo die Reform an sich am dringendsten verlangt wird.

Das neue Gesetz der Eidgenossenschaft bestimmt im Artikel 16: „Kinder, welche das vierzehnte Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, dürfen nicht zur Arbeit in Fabriken verwendet werden; für Kinder zwischen dem angetretenen fünfzehnten bis und mit dem vollendeten sechzehnten Jahre sollen der Schul- und Religionsunterricht und die Arbeit in der Fabrik zusammen elf Stunden per Tag nicht übersteigen. Der Schul- und Religionsunterricht darf durch die Fabrikarbeit nicht beeinträchtigt werden. Sonntags- und Nachtarbeit von jungen Leuten unter achtzehn Jahren ist untersagt. Der Bundesrath ist ermächtigt, diejenigen Fabrikzweige zu bezeichnen, in welchen Kinder überhaupt nicht beschäftigt werden dürfen."

Hiemit vergleiche man die Bestimmungen des neuen englischen Fabrik- und Werkstättengesetzes vom Jahre 1878 [1]), dessen zwanzigster Paragraph lautet: „Ein Kind unter zehn Jahren soll nicht in einer Fabrik oder Werkstatt beschäftigt werden." Für alle Kinder von zehn Jahren bis zum vollendeten dreizehnten Lebensjahre ist die Fabrikarbeit in ausgedehntem Maasse zugelassen, mit der Modalität, dass sie im Interesse des Schulbesuches entweder nur an alternirenden Tagen oder täglich in Halbzeit arbeiten, wobei die ganze Tagesarbeit abzüglich der Mahlzeiten zehn und eine halbe Stunde beträgt (§§. 12, 14). Für junge Personen, als welche das englische Gesetz schon die Kinder mit Beginn des vierzehnten Jahres bezeichnet (während das schweizerische Gesetz noch die sechzehnjährigen als Kinder bezeichnet und schützt) ist ebenso wie für erwachsene weibliche Personen diejenige tägliche Arbeitszeit von zehn und ein halb Stunden zugelassen, welche für die Kinder zwischen zehn und dreizehn Jahren an alternirenden Tagen gestattet ist (§. 13).

Welch ein Abstand zwischen den sozialen Zuständen der beiden Länder ist mit diesem Abstande der gesetzlichen Vorschriften ausgedrückt! Wie ist mit diesem Unterschiede einer der besten Vorzüge der schweizerischen Volkswirthschaft gekennzeichnet! Und wie wird die Bedeutung dieses Abstandes erst noch in helles Licht gestellt, wenn uns aus den halbjährlichen Berichten der englischen Fabrikinspektoren, noch der allerletzten Jahre, die Klage beständig ent-

1) An Act to consolidate and amend the Law relating to Factories and Workshops. 27 May 1878. 41 Vict. chap. 16.

gegentritt, dass selbst zu dem bis jetzt Erreichten jeder kleine Schritt nach vorwärts mit bitterer Mühe hat erkämpft werden müssen. Das Elementarschulgesetz (Elementary Education Act) vom Jahre 1876 bestimmte noch: „vom 1. Januar 1877 ab soll kein Kind unter neun Jahren, vom 1. Januar 1878 kein Kind unter zehn Jahren in Fabriken und Werkstätten beschäftigt werden; Kinder aber zwischen acht und neun Jahren, die am 15. August 1876 schon in Arbeit standen, sollen auch ferner dabei bleiben dürfen.“ Um auf diese Aenderung vorzubereiten, versandten die Fabrikinspektoren Zirkulare an die Fabrikanten und an die Eltern der Kinder; der Bericht vom Januar 1877 [1]) weist auf die zufällige Begünstigung hin, welche diese Reform in dem augenblicklich gedrückten Geschäftsgange findet, bemerkt aber gleichzeitig: „wenn man bedenkt, dass diese neuen Vorschriften den Fabrikanten in seinen Arbeitskräften beengen und die Eltern des Erwerbes ihrer Kinder berauben, so wird es in überflüssigem Maasse klar, dass sie mit Sanftmuth durchgeführt werden müssen und dass beide Theile zum Gehorsam vielmehr angeleitet als angetrieben werden müssen.“ Ein paar Jahre weiter zurück beginnt der Bericht desselben Fabrikinspektors [2]) (Alex. Redgrave) mit der Klage: „die grössten Schwierigkeiten haben wir gefunden in ländlichen Bezirken, wo, wie vor vierzig Jahren in den Fabrikbezirken, die Arbeitslöhne auf einem Minimum stehen und der Erwerb der Kinder einen nothwendigen Bestandtheil des Unterhalts der Familie bildet; hier ist es fast unmöglich auf den Schulbesuch zu dringen, ohne von den Eltern den Vorwurf zu hören „„Wer soll ihnen Brot geben?““ Und abermals ein Jahr weiter zurück sagt derselbe Inspektor [3]), welcher übrigens ein begeisterter Förderer der Fabrikgesetzgebung ist: „es ist äusserst entmuthigend nach Klarlegung der Missstände solche Hindernisse zu finden wie ich sie eben aufgezählt, Hindernisse, welche die harte Arbeit und die lebhaften Anstrengungen der Inspektoren inmitten einer gleichgültigen ja widerstrebenden Macht von Fabrikanten, Eltern und Schulmeistern fast hinfällig werden lassen.“ Ja, bis in diese letzten Jahre hinein war (nach der Zusammenstellung in einem der oben angeführten Berichte der Fabrikinspektoren) die Zahl der in den Textilfabriken beschäftigten Kinder im Alter von acht bis dreizehn Jahren beständig im Zunehmen gewesen: die Baumwollindustrie hatte im J. 1850 deren 15,000

1) Reports of the Inspectors of Factories for the halfyear ending 31. October 1876. London 1877.

2) Reports for the halfyear ending 30. April 1875 p. 7.

3) Reports for the halfyear ending 30. April 1874 p. 11.

beschäftigt, aber im J. 1875: 67,000; die Wollenindustrie im Jahre 1850: 17,000, dagegen im J. 1875: 38,000; die Flachsindustrie im J. 1850: 1500, aber 1875: 12,000. Und es wird die furchtbare Thatsache konstatirt, dass ein Zuwachs an „Händen“ in der Textilindustrie während des letzten Vierteljahrhunderts nur in denjenigen beiden Klassen stattgefunden hat, deren Arbeit am wohlfeilsten ist, der Kinder unter dreizehn Jahren und der Frauen. Dies mag Manchem naturgesetzlich nothwendig erscheinen, Andere glauben es mit einem Federstriche beseitigen zu können; die praktische Sozialpolitik eines zivilisirten Landes muss, mitten durch diese Extreme der Meinungen hindurch, einerseits das Ziel des menschlichen Fortschrittes aus diesem Elende des ökonomischen Fortschrittes ins Auge fassen und kann doch auf der andern Seite der Wahrheit sich nicht entziehen, dass dieser Fortschritt mühevoll und langsam sein muss. Die englische Fabrikgesetzgebung in der Hand ihrer vortrefflichen Fabrikinspektoren hat lange gekämpft gegen solche Missstände, und hat Jahr aus Jahr ein die Erfahrung gemacht dass hier mit kühnen Forderungen wenig gethan ist, dass die praktische Aufgabe darin besteht, im Einzelnen jeden fussbreit Weges zu erringen, um vielleicht in Menschenaltern ein Ziel zu erreichen, welches in andern Ländern, so hier in der Schweiz, Dank der frühzeitigeren Fürsorge des Staats, Dank der herrschenden Schulpflicht, Dank auch dem theilweise geringeren Fortschritte der Industrie, schon heute erreicht ist.

Es ist im letzten Grunde der Gegensatz des subjektiven Triebes der Gattung lieber elend zu leben als gar nicht zu leben zu dem objektiven Zwecke der Kultur, lieber gar nicht zu leben als elend zu leben. Der Zusammenstoss dieser beiden Prinzipien wird namentlich deutlich an der Frage der Frauenarbeit. Die Fabrikgesetzgebung in ihrem Bestreben, die normale und naturgemässe Ordnung des Familienhaushaltes da wo sie entartet ist wiederherzustellen, arbeitet nach ihrem Vermögen, wie auf die Zurückgewinnung der Kinder und Unerwachsenen für die erziehenden Kreise des Hauses und der Schule, so auf die Zurückgewinnung der Frauen aus der erwerbenden Arbeit des industriellen Marktes in die natürliche Stellung die sie als Frauen im Hause haben sollen. Sie beginnt selbstverständlichermaassen mit einzelnen gesetzlichen Einschränkungen, die zuvörderst die dringendsten Anforderungen befriedigen sollen, welche die Schonung der Gesundheit verlangt; sie thut zunächst das Nothwendigste um nach dessen Erreichung weitere Schritte zu wagen. Aber schon in dem Wenigen was bis heute die darauf gerichtete Gesetzgebung zu thun unternom-

men, ist sie, wie zur Beleuchtung des zweischneidigen Charakters aller derartiger Gesetze, auf den Widerspruch anderer Bestrebungen gestossen, welche sich befleissigen das Gebiet der Frauenarbeit zu erweitern. Als in England im Jahre 1873 ein neuer Schritt angebahnt wurde, um wieder ein geringes Stück vorwärts zu kommen mit der Beschränkung der Frauenarbeit in den Fabriken, da traten die Führer der Bewegung für Erweiterung der Frauenrechte und des Frauenerwerbes, voran Mr. Fawcett, jenen Bestrebungen lebhaft entgegen. Beide Bewegungen, die einschränkende wie die erweiternde, wollen offenbar das Beste der arbeitenden Frauen und Mädchen, jede in ihrer Richtung. Die wirkliche Reform muss sich befleissigen, beide Standpunkte zu vermitteln, den einen als das unablässig zu verfolgende Ziel einer fernen Zukunft, den andern als das Bleigewicht der heutigen Nothwendigkeit zu betrachten, deren Forderungen gelegentlich so dringende sind, dass ihnen nachgegeben, ja nachgeholfen werden muss. So ist heutzutage der, freilich immer kleinlauter werdende konservative Widerspruch auf dem Gebiete der im engeren Sinne sogenannten Frauenfrage der Mittelstände mit dem pathetischen Hinweise auf „die wahre Bestimmung der Frau“ eine unfruchtbare Romantik, so lange das Dekretiren der „wahren Bestimmung“ nicht von dem Rechte auf den passenden Mann begleitet ist [1]), ebenso wie der missbräuchlich sogenannte Normalarbeitstag erst dann seinen Namen verdient, wenn er von dem Rechte auf den normalen Lohn begleitet ist, mit dem Unterschiede, dass das Erstere selbst im sozialistischen Staate sich nicht wird verwirklichen lassen wie das Letztere, weil der Mann nicht wie der Geldlohn eine vertretbare Sache (res fungibilis) ist.

Aus diesen Erläuterungen ergiebt sich praktisch die Lösung des scheinbaren Widerspruches, dass in demselben Augenblicke und in demselben Lande einerseits die Fabrikgesetzgebung relativ so weitgehende Einschränkungen der Frauenarbeit auferlegt und die Entwickelung der Frauenarbeit auf dem anderen Ende so achtbare Früchte zeitigt, wie heutzutage in der Schweiz. —

Es sei schliesslich noch ein Punkt des neuen Fabrikgesetzes hervorgehoben.

Seit dem 1. Januar 1878 ist das Gesetz in Kraft, nachdem es Ende Oktober 1877 vom Volke angenommen worden war. Die Sicherung der Ausführung seiner Bestimmungen ist unter eine eidgenössische Inspektion gestellt; auf die Nothwendigkeit einer solchen Inspektion

1) Vgl. meinen Vortrag „Ueber die Frauenbewegung in Deutschland“ in der Baltischen Monatsschrift. Riga 1870.

ist in den Berathungen der Bundesversammlung und in den dazu gehörigen Aktenstücken mit Nachdruck hingewiesen worden. Aus der Erfahrung der Fabrikgesetzgebungen der verschiedenen Länder ist hinlänglich bekannt, wie Mangels einer ständigen Kontrole das Gesetz oft ein todter Buchstabe geblieben. In Frankreich hat es seit dem Jahre 1841 bekanntlich ein Fabrik- und Werkstättengesetz gegeben zum Schutze der Kinderarbeit, welches die Kinderarbeit vom vollendeten achten Lebensjahre ab zuliess, für Kinder von acht bis zwölf Jahren eine achtstündige Arbeitszeit gestattete, welches also allem Anscheine nach keine übertriebenen Anforderungen stellte, und welches doch grossentheils ein todter Buchstabe geblieben ist, weil in dem klassischen Lande des Polizeistaates und des Alles reglementirenden Beamtenthums jenes staatliche Organ fehlte, das im Lande des Selfgovernment ein Jahrzehnt vorher sich als unentbehrlich erwiesen hatte, um an Stelle des Selfgovernment die Durchführung der gesetzlichen Fabrikvorschriften zu sichern. Dreissig Jahre lang war in England aus diesem Grunde das Fabrikgesetz von 1802 unwirksam geblieben; und entsprechend dieser Erfahrung klagte man letzthin bei der neuen Fabrikgesetzgebung in Frankreich an sachkundigster Stelle [1]), dass, wenn man seit 1841 muthig auf das Ziel losgeschritten wäre, man jetzt sich nicht einer Arbeiterklasse gegenüber befinden würde, in welcher die Demoralisirung furchtbare Zerstörungen angerichtet hat, in welcher die Kinder meistens weder lesen noch schreiben können, dreizehn und selbst vierzehn Stunden täglich arbeiten und diese Arbeit schon im Alter von sechs oder sieben Jahren beginnen. — Dann ist im Jahre 1848 in Frankreich ein zwölfstündiger Maximalarbeitstag für sämmtliche Arbeiter in den Fabriken festgesetzt worden; der Umstand, dass das neue Gesetz von 1874 für Kinder zwischen zwölf und sechzehn Jahren die Arbeitszeit auf zwölf Stunden beschränkt (!), lässt indessen vermuthen, dass jenes Gesetz von 1848 gar nicht als vorhanden, als wirklich durchgeführt gilt [2]).

Mit positiven Erfolgen beweist die englische Gesetzgebung dasselbe. Die Vollmachten, welche das Gesetz des Jahres 1878 für die Fabrikinspektoren in Anspruch nimmt, sind das Ergebniss einer langjährigen Erfahrung, sind die Nothwendigkeit strenger und ständiger Inspektion inmitten von staatlichen und sozialen Gewohnheiten, die

1) Tallon-Maurice, La législation sur le travail des enfants dans les manufactures, Recueil des documents parlementaires etc. relatifs à la loi du 19 Mai 1874. Paris 1875 p. 9.

2) Lohmann, Die Fabrikgesetzgebungen. Berlin 1878. S. 21.



solcher Inspektion einst wenig entsprachen. Und nicht das Gesetz genügt allein um das Nothwendige zu leisten; es müssen sich die Menschen, Arbeiter und Arbeitgeber, an dieses neue Institut gewöhnen, zu ihm Vertrauen fassen, wie das im Grossen und Ganzen wenigstens in England der Fall ist. Berichtet doch in seinem ersten Jahresberichte der neue Fabrikeninspektor der Provinz Preussen, dass der ihm von den Fabrikanten entgegengetragene Argwohn in einem Falle so weit gegangen sei, ihn für einen Agenten der Sozialdemokratie zu halten, trotz der amtlichen Legitimationskarte[1]).

Ganz besonders aber wird es solcher Eingewöhnung bedürfen, wenn neben den allenthalben anfänglich sich zeigenden Schwierigkeiten in den besonderen Verfassungsverhältnissen des einzelnen Landes sich eigenthümliche Schwierigkeiten entgegenstellen, wie sie jedenfalls in gewissem Grade in den Beziehungen der Kantone zur Bundesgewalt, in dem Ineinandergreifen der lokalen und der zentralen Verwaltung der Schweiz liegen. Es ist ein Problem, über welches erst die Erfahrung der Zukunft wird entscheiden können, das in der Aufstellung eidgenössischer Fabrikinspektoren für die eidgenössische Fabrikgesetzgebung einerseits und in der Anerkennung der Quasi-Souveränität der Kantone für die Ausführung dieses Gesetzes andererseits gegeben ist. Das neue Gesetz sagt im Art. 17: „Die Durchführung dieses Gesetzes, welches sowohl auf bereits bestehende als auf neu entstehende Fabriken Anwendung finden soll, und die Vollziehung der in Gemässheit des Gesetzes vom Bundesrath ausgehenden Verordnungen und Weisungen liegt den Regierungen der Kantone ob, welche hiefür geeignete Organe bezeichnen werden.“ Im folgenden Artikel heisst es dann weiter: „Der Bundesrath übt die Kontrole über die Durchführung dieses Gesetzes aus. Er bezeichnet zu diesem Zwecke ständige Inspektoren und setzt die Pflichten und Befugnisse derselben fest.“

Es wird sich zeigen, wie diese beiderlei Verwaltungsinstanzen zusammenwirken. Vor der Hand sind die Fabrikinspektoren (deren drei im Herbst 1878 in Funktion getreten) noch in der Installation begriffen; die strikte Ueberwachung wird daher ohnehin erst im Laufe dieses Jahres beginnen können, soweit es sich um das Bedürfniss der Kontrole durch die eidgenössischen Inspektoren handelt. Der Industrie ist somit für die ersten Jahre seit Erlass des Gesetzes eine Gnadenfrist gegeben worden, wenn sie einer solchen Gnadenfrist überhaupt bedarf. Das Beste an der ganzen Sache ist, dass die Schweiz,

1) Jahresberichte der Fabrikeninspektoren für das Jahr 1876 S. 52.

so viel im Einzelnen auch hier zu bessern sein mag, im Ganzen doch von einem wesentlich höheren Niveau der sozialen Zustände ihre einheitliche Fabrikgesetzgebung zu entwickeln beginnt, als dasjenige in England, Frankreich, Belgien und zum grossen Theile auch in Deutschland ist. Denn als Ersatz für Manches, was sie entbehrt, hat sie ihre Volksschulen, auch äusserlich in sehr bezeichnender Weise die Zierden ihrer Städte und Dörfer. Das ist ihr Stolz, ihre Grösse: sie hat kein Proletariat, keine soziale Verkommenheit. Möchte die Fabrikgesetzgebung Hand in Hand mit der Schule dafür sorgen, dass es so bleibe und im Einzelnen noch besser werde.

Mit dem mühselig zu Stande gekommenen Bundesgesetz über die Militärpflichtersatzsteuer betreten wir das Gebiet der eidgenössischen Finanzgesetzgebung.

Die neue Verfassung hatte in ihrem achtzehnten Artikel, im Zusammenhange mit der weiter zu entwickelnden Centralisation des eidgenössischen Heerwesens — einem Hauptgegenstande der neuen Verfassung — die Bestimmung getroffen: „Der Bund wird über den Militärpflichtersatz einheitliche Bestimmungen treffen.“ Sie hatte ferner in ihrem Finanzartikel (42) den bisherigen Einnahmearten hinzugefügt: „die Hälfte des Bruttoertrages der von den Kantonen bezogenen Militärpflichtersatzsteuern.“ Diese finanzielle Verschiebung entsprach vollauf den durch die stärker zentralisirte Militärverwaltung dem Bunde zugeschobenen, den Kantonen abgenommenen Lasten. Die Bestimmung der Einheitlichkeit für alle Kantone, in denen die Militärpflichtersatzsteuer bisher zwar allgemein aber in sehr verschiedener Höhe bestanden[1]), war die Konsequenz aus der neuen Beziehung dieser Steuer auf die Bundesfinanzen.

Das Prinzip dieser Steuer ist von der Wissenschaft bereits gewürdigt worden. Für praktische Zwecke ist sie neuerdings wieder dem deutschen Reiche empfohlen worden[2]); auch ich gehöre zu ihren Anhängern.

---

1) Nach der Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung vom 4. Februar 1878 war die Ungleichheit so gross, dass im Durchschnitte der Jahre 1875 und 1876 im Kant. Uri ein Sechstel Centimes, im Kant. Neuenburg Vierundsechzig Centimes per Kopf der Bevölkerung erhoben wurden.

2) J. von Hartmann, Die allgemeine Wehrpflicht, in den „Zeitfragen des christlichen Volkslebens“. Jahrg. I, Heft 4. Ferner: Geffcken, Die Reform der Reichssteuern S. 8 (in denselben „Zeitfragen“ IV, 20 und 21).

Der Gedanke ist einfach der: durch eine sachliche Last die Befreiung von einer persönlichen Last für den Staat auszugleichen. Die Militärpflicht, im Staate der allgemeinen Wehrpflicht, ist eine staatsbürgerliche Personallast; sie ist es in dem leichteren Militärdienste der Schweiz, sie ist es noch weit mehr in dem Militärdienste des deutschen Reiches. Die Ehre, welche sich an diesen Dienst knüpft oder knüpfen soll, beseitigt die Thatsache und das Wesen der persönlichen Last nicht. Niemand leugnet, dass die Steuerzahlung eine Last ist, auch der abstrakteste Idealist nicht, welcher mit dem Begriffe der Steuerehre das Problem der gerechten Besteuerung lösen will. Aber noch weit mehr in den Thatsachen des Lebens als in der Idee zeigt sich, angesichts des Staatsbürgers wie er heute ist, dass jenes Moment der Ehre in der grossen Masse der Fälle verschwindet vor dem Momente der Last. Denn es rüttelt den der Ehre vergessenden Egoismus nicht in jedem Jahre der ideale Antrieb der Rettung des Vaterlandes aus höchster Gefahr auf; in langen Friedensjahren gilt es, der ermüdenden Pflicht der täglichen Uebungen zu genügen, deren Ziel in ungewisser Ferne liegt und nicht leuchtend genug ist, um das ideelle Moment über die Last des Tages siegen zu lassen. Ja inmitten des Militärstaates, an manches Aeltere anknüpfend, hat sich im Widerspruche zur Idee das Verhältniss so sonderbar verdreht, dass die militärische Ehre darin zu bestehen scheint, als Berufssoldat die Uniform im Frieden zu tragen, nicht darin, dass man im entscheidenden Augenblicke fürs Vaterland das Leben hingiebt: denn was bedeutet sonst der Anspruch auf eine besondere Soldatenehre im Gegensatz zu den übrigen Bürgern im Staate der allgemeinen Wehrpflicht? Das kommt eben daher, dass im alltäglichen Gange des Lebens die Ehre, welche der Idee nach an dem Militärdienste haften soll, einer andern Ehre Platz gemacht hat, die an äusseren Eitelkeiten haftet. Es ist eine Ehre, Offizier zu sein; es ist eine Ehre, die Achselschnüre des Einjährig-Freiwilligen [1]) zu tragen. Und auch zugegeben, dass die Ehre des Einen wie des Andern ihre grossen

---

1) Dass selbst innerhalb dieses bevorzugten Kreises die Last des Dienstpflichtigen gegenüber dem Militärfreien als solche gewürdigt wird, beweist die Behandlung der studirenden Freiwilligen und beweist namentlich die Ansicht, welche (im Zusammenhange mit Reformen des Studiums) eine Anrechnung der Dienstzeit der Freiwilligen bei der Anciennität des zivilen Staatsdienstes um der Gerechtigkeit willen gegenüber den nicht dienenden Beamten fordert; vgl. Otto Gierke, Die jurist. Studienordnung, im Jahrbuch für Gesetzgebung etc. im d. Reich 1877 S. 20. Gneist, Die Studien- und Prüfungsordnung der deutschen Juristen 1878 S. 23.

praktischen Erfolge für den Staat gehabt habe — so beweist doch alles das nur für unsere Ansicht. — Ein Einwand gegen letztere Ansicht möchte darin bestehen, dass der Militärdienst bei der grossen Zahl der Pflichtigen zwar als Last empfunden wird, aber bei einem Theile derselben in allgemein erzieherischer Weise so günstig auf die Menschen wirkt, dass sie in dieser persönlichen Förderung den Preis ihrer persönlichen Last heimgezahlt erhalten. Und diesen Einwand halte ich für einen nicht ganz zurückzuweisenden. Nur wird man nicht behaupten können, dass die Sachlage in der Mehrzahl oder gar der Gesammtheit der Fälle eine solche sei, es wird sich auch schwer unterscheiden lassen, in welchen Fällen das so ist oder nicht so ist. Je mehr zudem die allgemeine Volksbildung in dem heranwachsenden Geschlechte gepflegt wird, je mehr die obligatorische Volksschule aus einem Buchstaben zur Wahrheit wird, je mehr sie zur körperlichen und geistigen Zucht entwickelt wird, um so zweifelhafter wird dieser Werth der militärischen Dressur und Disziplin am Maassstabe der sonstigen Bildungsmittel sein.

Ist also der Militärdienst eine Last, so sollen diejenigen, welche von demselben befreit werden, und im Stande sind, an Stelle der persönlichen Last eine Steuerlast zu tragen (sei es aus persönlichem Erwerb, sei es aus Besitz), durch eine Steuerlast den Ersatz für jene Befreiung dem Staate bieten. Aber dieser Ersatz unterscheidet sich von dem System der Stellvertretung der älteren Militärverfassungen, vermöge dessen der Gegenwerth des nicht persönlich geleisteten Dienstes in dem Sold des gemietheten Stellvertreters bestand. Nicht um eine derartige Stellvertretung kann es sich hier handeln, denn es giebt keine Stellvertreter da, wo jeder waffenfähige Bürger zum Dienste verpflichtet ist und nur sich selbst vertreten kann. Es kann nur von einer solchen Vertretung die Rede sein, welche die sachliche Leistungskraft für die persönliche Leistungskraft derselben Person übernimmt, und wie diese letztere, der Bürger, der Mensch verpflichtet ist, mit seiner ganzen persönlichen Kraft für den Dienst des Vaterlandes einzutreten, so soll er, wenn die persönliche Fähigkeit fehlt, mit der ganzen sachlichen Kraft — im gerechten Verhältnisse zu seinen Mitbürgern — eintreten. Wir stehen hiemit auf dem allgemeinen Steuerprinzip und die schweizerische Gesetzgebung hat sich ebenfalls darauf gestellt. Aber die Ausführung dieses Prinzipes ist einigen Abänderungen unterworfen worden, ehe sie zur Sanktion durch die stillschweigende Zustimmung des Volkes gelangt ist. Zum ersten Male wurde am 23. Dezember 1875 ein eidgenössisches Gesetz darüber in der Bundesversammlung fertig gemacht, das dann

in der Volksabstimmung vom 9. Juli 1876 verworfen wurde. Ein zweites etwas verändertes Gesetz ging am 27. März 1877 aus der Bundesversammlung hervor, wurde aber bei der Volksabstimmung vom 21. Oktober 1877 (derselben welche das Fabrikgesetz annahm) verworfen [1]). Endlich ist am 28. Juni 1878 ein wiederum modifizirtes Gesetz gemacht worden, gegen welches keine Volksabstimmung mehr provozirt wurde und das in Folge dessen am 15. Oktober 1878 in Kraft getreten ist [2]). Den zweiten, dem ersten sehr ähnlichen Gesetzentwurf, welcher in der Frühjahrssitzung des Jahres 1877 von der Bundesversammlung behandelt wurde um dann vom Volke verworfen zu werden, habe ich seiner Zeit in einer kleinen Schrift „Die Finanzlage der Schweiz" [3]) mit abdrucken lassen. Ich will hier zuvörderst die jetzt in Kraft getretenen Vorschriften, ihrem wesentlichen Inhalte nach erwähnen, um dann ein paar Worte über das Verhältniss des geltenden Gesetzes zu den früheren Entwürfen zu sagen.

Der erste Artikel bestimmt, dass jeder im dienstpflichtigen Alter befindliche, innerhalb oder ausserhalb des Gebietes der Eidgenossenschaft wohnende schweizer Bürger, welcher keinen persönlichen Militärdienst leistet, dafür einen jährlichen Ersatz in Geld zu entrichten hat, und dass diesen Ersatz auch die niedergelassenen Ausländer zu entrichten haben, sofern sie nicht infolge Staatsvertrages davon befreit sind oder einem Staate angehören, in welchem die Schweizer weder zu einer persönlichen Dienstleistung noch zu einem Ersatz in Geld herangezogen werden.

Vom Militärpflichtersatz sind enthoben ausser den öffentlich unterstützten Armen die Erwerbsunfähigen und zugleich Vermögenslosen, die in Folge des Dienstes militäruntauglich Gewordenen, die im Auslande lebenden Schweizer, die dort persönlichen Dienst leisten oder Ersatz zahlen, ferner Landjäger u. dgl. m.

Der Pflichtersatz besteht in einer Personaltaxe von 6 Franken und in einem dem Vermögen und dem Einkommen entsprechenden Zuschlag. Die jährliche einfache Steuer eines Pflichtigen soll aber den Betrag von dreitausend Franken nicht übersteigen. Als Zuschlag zu jener gleichmässigen Taxe von 6 Franken werden berechnet

von jedem Fr. 1000 reinen Vermögens Fr. 1.50
von jedem Fr. 100 reinen Einkommens Fr. 1.50

1) Der Unterschied gegen die erste Abstimmung war, dass die verwerfende Majorität wesentlich geringer geworden war: 181,000 Nein auf 170,000 Ja.

2) Amtl. Sammlung N. F. III, 565.

3) Zürich 1877, Orell Füssli & Co.

Beträgt das „reine“ Vermögen eines Pflichtigen weniger als Fr. 1000, so fällt es ausser Berechnung. Desgleichen werden von jedem Einkommen eines Pflichtigen Fr. 600 nicht in Anschlag gebracht. Das Vermögen, das in landwirthschaftlichen Grundstücken und Gebäuden besteht, wird nur zu drei Vierteln seines Verkaufswerthes (abzüglich der Hypothekenschulden) angesetzt; gar nicht berechnet wird die für die Haushaltung erforderliche Fahrhabe, sowie das nöthige Handwerks- und Feldgeräth. Die Anwartschaft auf elterliches, beziehungsweise grosselterliches Vermögen wird zur Hälfte angerechnet, wenn nicht der Vater persönlichen Dienst oder Ersatzsteuer leistet. Nach achtjähriger Dienstleistung sowie vom vollendeten 32. bis zum vollendeten 44. Altersjahre ist nur die Hälfte der Steuer zu bezahlen.

Für ausserordentliche Jahrgänge, in welchen der grössere Theil der Truppen durch aktiven Dienst ungewöhnlich in Anspruch genommen wird, ist die Bundesversammlung berechtigt, den Militärpflichtersatz bis auf den doppelten Betrag zu erhöhen.

Die alljährlich für alle Pflichtigen gleichzeitig vorzunehmende Ersatzanlage, sowie der Bezug des Ersatzes, liegt den kantonalen Behörden ob. Die Kantone liefern die Hälfte des Brutto-Ertrages alljährlich dem Bunde ab, welcher nach den Bestimmungen der Bundesversammlung einen Theil dem eidgenössischen Militärpensionsfonds zufliessen lässt.

Dies das neue Gesetz in seinem Hauptinhalte. Der wesentliche Unterschied desselben gegen die früheren Entwürfe, welche vom Volke verworfen wurden, besteht darin, dass von der bisherigen Progression in der Beiziehung des Vermögens und Einkommens abgesehen wird. Jedenfalls ein merkwürdiges Mittel der Popularität für eine Volksabstimmung, doppelt merkwürdig im Jahre des Deutschen Sozialistengesetzes; ja so sehr merkwürdig, dass ich mir einen Zweifel gestatten möchte, ob nicht hier vor dem „post hoc ergo propter hoc“ zu warnen sei und ob nicht vielmehr ein allgemeines Gefühl der Nachgiebigkeit gegenüber der dritten Anstrengung der gesetzgebenden Körperschaften am meisten für den Verzicht auf das Veto gewirkt hat, da schon bei der zweiten Abstimmung die Zahl der Nein viel geringer geworden war als die bei der ersten Verwerfung gewesen, und da nach der zweiten Verwerfung eine peinliche Finanzfrage zwischen Bund und Kantonen entstanden war durch die Weigerung der Kantone, welche hohe kantonale Ersatzsteuer hatten, ihre Bruttohälfte angesichts der grossen Ungleicheit der Beiträge anderer Kantone zu zahlen.

Uebrigens geht aus den angeführten Bestimmungen des neuen

Gesetzes hervor, dass keineswegs auf die progressive Gestaltung der Steuersätze ganz und gar verzichtet worden, wie das auch im Wesen jeder wahren Steuer begründet ist. Aber man hat sich darauf beschränkt, der Progression durch die Befreiung der ersten sechshundert Franken jedes Einkommens und eines Vermögens von weniger als tausend Franken Ausdruck zu geben. Im früheren Entwurfe war die Skala der Progression schärfer gegliedert, und zwar war — neben einer einheitlichen Personaltaxe von 7 Franken — sowol für das Vermögen als für das Einkommen in das Gesetz eine Skala aufgenommen, nach welcher Vermögen von 1000 bis 20,000 Fr. von jeden 1000 Franken nur 50 Centimes, Vermögen über 20,000 Fr. bis 40,000 Fr. 75 Centimes, über 40,000 bis 60,000 Fr. vom 1000 je 1 Franken zahlte, und so weiter in Stufen von 20,000 Fr. aufwärts bis 160,000 Fr. mit dem höchsten Satze von 2½ Franken für das Tausend, welchen dann alle grösseren Vermögen zu zahlen hatten. Das Personal-Einkommen war, mit Befreiung der Einkünfte von nicht mehr als 600 Franken, von 601 Franken bis hinauf zu 7000 Franken in Stufen von je 100 Franken aufsteigend, dann von 7001 Franken bis 10,000 Franken in Stufen von 500 Franken aufsteigend, derart besteuert, dass 601 Fr. bis 700 Fr. 1¼ Fr. bezahlen sollten, und 9501 bis 10,000 Fr.: 300 Fr.; d. h. der niedrigste Satz, welcher überhaupt — oberhalb des freigelassenen Existenzminimums — bezahlt wurde, war etwa ⅙ bis ⅕ vom Hundert und der höchste 3 vom Hundert (für Einkünfte über 10,000 Franken blieb es bei 3 vom Hundert). Die Progression also, namentlich die beim Einkommen, war nach unten zu eine ziemlich scharfe; beim Vergleiche darf indessen nicht übersehen werden, dass im verworfenen Gesetze das Existenzminimum von 600 Fr. nur denjenigen freigelassen wurde, welche überhaupt kein höheres Einkommen haben, dagegen im jetzt geltenden Gesetze von jedem Einkommen die ersten 600 Fr. freigelassen werden, so dass ein Einkommen von 800 Fr. nur für 200 Fr. steuert[1]) (im früheren Entwurfe sollte dasselbe zahlen 2½ Fr., jetzt zahlt es 3 Fr.); zugleich ist die Ermässigung der einheitlichen Personaltaxe von 7 auf 6 Fr. eingetreten.

Beiden Gesetzen gemeinsam ist die im Wesen einer besonderen Vermögensbesteuerung liegende stärkere Heranziehung des Vermögens im Vergleiche zum Personal-Einkommen, die im Gesetze von 1877 ihren Ausdruck auch in der geringeren Erleichterung der kleinen Ver-

1) Nach dem Beispiele von kantonalen Einkommensteuer-Katastern, z. B. demjenigen von Zürich vgl. dieses im Anhang meiner „Finanzlage der Schweiz“.

mögen, verglichen mit den kleinen Einkünften, fand. Die im Vergleiche zum Personal-Einkommen starke Heranziehung des Vermögens zeigt sich jetzt in der kurzen Bestimmung, dass derselbe Satz von 1½ Fr. für jede 1000 Fr. Vermögen wie für jede 100 Fr. Einkommen gezahlt werden soll. Wobei dann den Landwirthen (und so schon im Gesetze von 1877) die Erleichterung gewährt worden, dass ihr Vermögen nur zu drei Viertel in Anschlag gebracht werden soll. Rechnen wir den durchschnittlichen Jahresertrag des Vermögens jeder Art 4½ vom Hundert, so hätte man auf einen Ertrag von jeden 45 Franken, die nicht der Landwirthschaft entfliessen, eine Steuer von 1½ Fr. zu zahlen, d. h. 3⅓ vom Hundert, während man 1½ Fr. vom Hundert Einkommen zahlt und hiebei noch die Erleichterung geniesst, dass von jedem Einkommen 600 Fr. in Abzug gebracht werden. Von dem landwirthschaftlichen Ertrage wird statt 3⅓ vom Hundert nur 2½ vom Hundert gezahlt werden.

Dem früheren Entwurfe und dem jetzt geltenden Gesetze ist gemeinsam, dass Niemand mehr als höchstens 3000 Fr. jährlich entrichten soll; nur dass im neuen Gesetze hinzugefügt ist, „die jährliche einfache Steuer“ solle nicht 3000 Fr. überschreiten, während es zuvor hiess: die Gesammtsteuer eines Pflichtigen solle diesen Betrag nicht überschreiten. Das heisst, bei der Vollmacht der Bundesversammlung in ausserordentlichen Fällen die Steuer bis aufs Doppelte zu erhöhen, nach dem jetzt geltenden Gesetz kann das Minimum bis auf 6000 Fr. in ausserordentlichen Jahren gehen, früher auch dann nur bis auf 3000 Fr.[1]). Man hat also auch am oberen Ende der Skala für das, was man im Ganzen dem Prinzipe der Progression genommen, im neuen Gesetze auf andere Art etwas einzubringen gesucht.

Eine weitere Analyse des neuen Gesetzes dürfte nicht dem Zwecke dieser Blätter entsprechen, und ich gehe zu dem Gegenstande über, zu welchem die Militärpflichtersatzsteuer selber hinüberführt, zu der Finanzpolitik der Eidgenossenschaft.

Ein schweizerischer Bundesstaat und ein Bundesstaats-Haushalt ist bekanntlich erst durch die Verfassung des Jahres 1848 geschaffen worden. Bis zur Zeit der grossen französischen Revolution hatte die Eidgenossenschaft überhaupt keine selbstständigen Organe und daher auch keine selbstständigen Einnahmen oder Ausgaben. Und als nach

1) Wenn ich anders den Ausdruck „Gesammtsteuer“ richtig verstehe; möglich ist es, dass man damit die Gesammtheit der jährlich von einem Pflichtigen gezahlten Stücke der Steuer — Personaltaxe, Einkommensteuer, Vermögenssteuer — im einfachen Satze verstanden hat.

den misslungenen französischen Versuchen der helvetischen Verfassung vom Jahre 1798 und der Napoleonischen Mediationsakte vom Jahre 1803 durch den Bundesvertrag vom 7. August 1815 die Tagsatzung restaurirt wurde, da spiegelte sich in dem volkswirthschaftlichen und finanziellen Zustande die Unfertigkeit der politischen Zustände. Finanziell ist das Wesen derselben gekennzeichnet durch die Thatsache, dass der gesammte Bundesaufwand im Jahre 1846 an ordentlichen Ausgaben kaum eine Sechstel-Million alte Franken (gleich 1½ neue Franken), an ausserordentlichen Ausgaben eine Viertel-Million, dass die gemeinschaftlichen Einnahmen aus den Eingangszöllen an der schweizerischen Grenze ebenfalls eine Viertel-Million betrugen, dagegen die Summe der Zölle aller Art von Kanton zu Kanton sich auf anderthalb bis zwei Millionen belief [1]). Im Anfange der dreissiger Jahre, als die süddeutschen Staaten sich allmählig dem Deutschen Zollverband anschlossen, tauchten in der deutschen Schweiz Wünsche nach einem Anschluss auf, die aber vor politischen Erwägungen zurücktreten mussten. Ein Jahrzehnt später, als die schweizerische Industrie unter den allgemein ungünstigen Konjunkturen litt, als zugleich das System der Differentialzölle in mehreren Staaten sich ausbreitete und das Ansuchen der Schweiz um Begünstigungen gewöhnlich die Antwort zur Folge hatte, dass sie bei ihrem System des Freihandels keine Gegenvortheile anzubieten habe, da gab sich vielfach das Streben kund, die interkantonalen Zölle aufzuheben und verändert auf die eidgenössischen Grenzen zu verlegen, derart, dass sie der schweizerischen Industrie als Schutzzölle dienen möchten [2]). Die Tagsatzung veranstaltete sogar eine amtliche Untersuchung über diese Angelegenheit, doch beschloss man, bei dem Widerspruche der verschiedenen gewerblichen und kantonalen Interessen, sowie bei der vorwiegenden Beschäftigung mit politischen Parteizwisten, beim Alten zu bleiben.

Erst mit der Bundesverfassung des Jahres 1848, welche einen schweizerischen Bundesstaat schuf, der ein Ausdruck der bestehenden Verhältnisse war, indem er einerseits den centralistischen Radikalismus der Helvetik, andrerseits die Unmacht der alten Tagsatzung hinter sich liess, — erst mit dieser Bundesverfassung wurde ein eidgenössi-

---

1) J. H. Hottinger, der Staatshaushalt der Schweizerischen Eidgenossenschaft und ihrer einzelnen Republiken. Zürich 1847. S. 19. 23.

2) Namentlich ist zu vergleichen der „Kommissionsbericht über die schweizerischen Verkehrsverhältnisse zu Handen der Zürcherischen Industrie-Gesellschaft", erstattet von ihrem Aktuar Christian Beyel im September 1843. Zürich und Frauenfeld 1843. Besonders S. 176 ff.



scher Staatshaushalt geschaffen, der durch ein Grenzzollsystem nach aussen, mit Unterdrückung der inneren Zollschranken, den finanziellen Bundesbedarf dauernd auf eigene Füsse stellte. Da aber dieser Bundesbedarf ein geringer war und lange ein geringer blieb, so genügten sehr mässige Eingangsgebühren, deren Niedrigkeit zugleich den vorherrschenden Wünschen des Freihandels entsprach. Selbst bei der allmähligen Zunahme der Ausgaben und bis in die Bedürfnisse der gesteigerten Centralisation der neuen Bundesverfassung von 1874 hinein, schien zufolge der erheblichen Zunahme der Einfuhr dieser Tarif zu genügen. Sogar die selbstverständlichste und am wenigsten einem Widerspruche ausgesetzte Erhöhung der Zölle um den ungefähren Betrag der Geldentwerthung war überflüssig geblieben. Bis dann im Zusammenhange mit dem Rückgange des industriellen und kommerziellen Aufschwunges im Jahr 1877 auch ein Rückgang der Einnahmen und zwar in um so engerem Znsammenhange eintrat, als im vollkommenen Gegensatze zu dem englischen Zolltarife der schweizerische Tarif sich nicht auf wenige einträgliche Finanzzölle beschränkt, um alles andere frei zu lassen, sondern alle Einfuhrgegenstände irgend einer Steuer unterwirft, die sich für die verschiedenen Artikel von minimalen Sätzen zu relativ höheren, aber immerhin niedrigen Sätzen erhebt. Mit dem Rückgange der Einnahmen traf nun aber der steigende Mehrbedarf unter der neuen Verfassung zusammen und man musste sich entschliessen, an neue Maassregeln auf dem Wege der Gesetzgebung zu denken. Man entschloss sich langsam dazu und stellte eine Zeitlang Klagen über Finanznoth an, die in keinem öffentlichen Haushalte der Schweiz oder irgend eines anderen Landes weniger begründet waren als im Bunde. Denn wenn die theilweise recht weit gehenden, kantonalen Experimente mit den Einkommens- und Vermögenssteuern die Finanzen derselben bereits an die Grenze geführt hatten, wo man zu bemerken schien [1]), dass es auf diesem Wege nicht weiter ginge, so war zwar für den Bund aus politischen wie finanziellen Gründen die durch die Verfassung zugelassene Aushülfe der kantonalen Kontingente ein keineswegs plausibles Mittel zur Beseitigung seiner Noth, aber um so mehr drängte die negative Erfahrung an den Versuchen mit den Einkommensteuern das nahe zur Hand liegende verfassungsmässige Mittel einer Reform des Zolltarifes auf [2]).

Diese Arbeit begann mit zwei vortrefflichen Botschaften des Bun-

1) at idola fori omnium molestissima sunt. Bac. N. Org. I. 59.

2) Vgl. meine oben bereits angeführte Schrift „die Finanzlage der Schweiz". Zürich 1877.



desrathes an die Bundesversammlung im Juni 1877. Die eine Botschaft — vom 2. Juni — behandelte die Herstellung des finanziellen Gleichgewichtes in der Bundesverwaltung; die andere — vom 16. Juni — die Aufstellung eines neuen schweizerischen Zolltarifs. Die erstere war veranlasst durch das Postulat der Bundesversammlung, welches bei Berathung des bundesräthlichen Geschäftsberichts für das Jahr 1875 am 4. Juli 1876 erlassen worden war, dahin gehend: den Bundesrath einzuladen, dass er bei der Budgetvorlage für das Jahr 1877 über die finanzielle Lage des Bundes Bericht erstatte und im Weiteren Anträge stelle, wie die Ausgaben und Einnahmen durch angemessene Ersparnisse, ohne Benachtheiligung der bundesgemässen Zwecke, in ein normales Verhältniss gebracht werden könnten.

In der hierauf antwortenden Botschaft des Bundesrathes wird, als auf die Gründe der Störung des finanziellen Gleichgewichts, auf folgende Momente hingewiesen. Vor Allem sei es das Militärwesen, welches durch den Artikel 20 der neuen Bundesverfassung vom Jahre 1874 ganz und gar dem Bunde überwiesen worden und daher gegenwärtig 9 Millionen Franken Mehrausgabe zu Lasten des Bundes verursache; dazu die neuen Ausgaben für den Unterhalt der Alpenstrassen, für Korrektion der Wildwasser und Aufforstungen, für das neuerdings geschaffene ständige Bundesgericht insgesammt mit etwa 1 Million Franken, also überhaupt in runder Summe 10 Millionen. Hiegegen sind dem Bunde durch die neue Verfassung nur 3½ Millionen an neuen Einnahmen zugewiesen, nämlich Fortfall der jährlichen Herauszahlung von kantonalen Antheilen an den gemeinsamen Grenzzoll-Einnahmen von zusammen 2¼ Millionen; Reinertrag der Post, der früher, ähnlich wie theilweise die Zölle, zur Ablösung der vor 1848 bestehenden kantonalen Postregale an die Kantone zurückbezahlt wurde, mit ½ Mill. Fr.; endlich die Hälfte der von den Kantonen bezogenen Militärpflichtersatzsteuern, in Höhe von ¾ Millionen. Demnach bleibt eine Mehrbelastung des Bundes um nahezu 7 Millionen. Die Kantone sind hiebei um mehr als 2 Millionen zu Lasten des Bundes erleichtert worden, da sie etwa 5½ Millionen Militärausgaben an den Bund abgegeben, aber an oben aufgeführten Posten nur 3½ Millionen dem Bunde haben zufliessen lassen.

Neben den genannten 9 Millionen Mehrausgaben des Bundes für das Militärwesen (die aber, wie wir so eben gesehen, nicht die absolute Steigerung der Militärausgaben bezeichnen, da die grössere Hälfte von den Kantonen dem Bunde zugefallen ist) sind es die Kosten der zur Landesvertheidigung demnächst nothwendig zu errichtenden Werke,

welche sich nicht in den Rahmen des gewöhnlichen Budgets bringen lassen, die aber für die politische Selbstständigkeit der Schweiz unvermeidlich erscheinen. Auch sind immer noch die jährlichen Militärausgaben der Schweiz bedeutend niedriger, als diejenigen anderer Mittelstaaten, von den Grossstaaten ohnehin abgesehen: in Belgien betragen dieselben auf den Kopf der Bevölkerung 7.62 Franken, in Dänemark sogar 11.48 Franken, in der Schweiz nur 5.30 Franken.

Bei dem durch die Lage gebotenen Ausblick nach Erhöhung der Bundeseinnahmen wird einmal auf die Nothwendigkeit hingewiesen, die Einnahmen der Post durch rationelle Aenderungen in verschiedenen Departements des Postbetriebes, namentlich bei der Passagierbeförderung, zu vermehren, nachdem durch eine theilweise missbräuchliche Art von „gemeinnütziger“ Handhabung die Reineinnahmen stetig vermindert worden sind (1872 waren sie 1,800,000 Fr. und 1876 nahe an Null), indem man den Ueberschuss der Briefpost zum grossen Theile opferte für eine zu weit gehende Ausdehnung der Passagier-Posten auf Strecken mit mangelhafter Frequenz und gegen zu niedrige Tarifsätze; Aehnliches war im Telegraphenwesen geschehen.

Indessen wichtiger als dieser Einnahmeposten und allein durchschlagend für grössere Bedürfnisse musste dem Bundesrathe die Vermehrung derjenigen Einnahmen erscheinen, welche aus der Revision des Zolltarifs sich ergeben sollen: erst aus den hiedurch zu gewinnenden Mehreinnahmen wird die Herstellung des finanziellen Gleichgewichts erwartet.

Die Schweiz hat ein Zollwesen, bei welchem die allgemein volkswirthschaftliche Bedeutung und die Beziehung auf den internationalen Verkehr von Hause aus zusammengewachsen ist mit seinem finanziellen Zwecke. In erster Reihe ist der eidgenössische Zolltarif entstanden, ähnlich wie zuvor der Zolltarif des Deutschen Zollvereins, als das Ergebniss der Aufhebung der interkantonalen Zollgrenzen: entsprechend der lebhaften nationalen Bewegung für ein einheitliches, freies, von Zöllen unbelästigtes Verkehrsgebiet innerhalb der ganzen Eidgenossenschaft kam es bei Gründung des neuen Bundesstaates im Jahre 1848 vor allen Dingen darauf an, mit den alten Zollschranken im Innern reinen Tisch zu machen. Daher bestimmt die Bundesverfassung vom 12. September 1848: „das Zollwesen ist Sache des Bundes“ (Art. 23) und im folgenden Artikel: „dem Bunde steht das Recht zu, die von der Tagsatzung bewilligten oder anerkannten Land- und Wasserzölle, Weg- und Brückengelder, verbindliche Kaufhaus- und andere Gebühren dieser Art, mögen dieselben von Kantonen, Gemeinden, Korpora-

tionen oder Privaten bezogen werden, gegen Entschädigung ganz oder theilweise aufzuheben. Diejenigen Zölle und Weggelder, welche auf dem Transit lasten, sollen jedenfalls im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft, und zwar gleichzeitig, eingelöst werden. Die Eidgenossenschaft hat das Recht an der schweizerischen Grenze Eingangs-, Ausgangs- und Durchgangszölle zu erheben." In Ergänzung dieses Artikels bestimmt Art. 29: „Für Lebensmittel, Vieh und Kaufmannswaaren, Landes- und Gewerbs-Erzeugnisse jeder Art sind freier Kauf und Verkauf, freie Ein-, Aus- und Durchfuhr von einem Kanton in den anderen gewährleistet." Vorbehalten sind nur das Salz- und Pulverregal, polizeiliche Verfügungen der Kantone über Handel und Gewerbe, sowie über Benützung der Strassen, Verfügungen gegen schädlichen Vorkauf und gegen Seuchen, aber nur mit Genehmigung des Bundesrathes. Die wichtigste Ausnahme indessen bilden die „Konsumgebühren" auf Wein und andere geistige Getränke, welche die Kantone erheben; doch soll auch hiebei der Transit von Kanton zu Kanton in keiner Weise belästigt werden, ferner sind die Getränke schweizerischen Ursprungs mit niedrigeren Sätzen zu belegen als die ausländischen, auch dürfen für schweizerische Getränke keine neuen Konsumgebühren eingeführt oder die bestehenden erhöht werden. (Art. 32.)

In diesen Bestimmungen haben wir die gleichzeitig volkswirthschaftliche und finanzielle Reinigung des schweizerischen Gebietes von inneren Schranken. Wegen der finanziellen Bedeutung der verbreiteten Konsumgebühren auf Wein wird die Reinigung von diesen besonderen Konsumgebühren vorerst nur angestrebt und auf die allmälige Beseitigung hingedeutet. Was man aber in erster Reihe will, ist nicht ein Kampf wider Konsumtionssteuern, welche die Kantone erheben — dies scheint vielmehr der Bundesverfassung sehr gleichgültig zu sein, da sie sich in die Staatshaushaltungen der Kantone nicht einzumischen wagt — sondern was man will, ist ein freies Verkehrsgebiet innerhalb der ganzen Eidgenossenschaft; und in solchem Sinne nennt treffend ein neueres Aktenstück [1]) der Bundesversammlung den eidgenössischen Zolltarif vom Jahr 1851 einen „nationalen Tarif." Nur mittelbar ergiebt sich daraus die finanzielle Folge, dass die finanzielle Bedeutung der kantonalen Zölle angegriffen, dass der Haushalt der Kantone um diese gekürzt wird. Darum bietet auch die Bundesverfassung von 1848 den Kantonen eine Entschädigung für die ihnen genommenen und auf die eidgenössischen Grenzen verlegten Zölle, in-

1) Bericht der nationalräthlichen Kommission über den Zolltarif, vom 25. April 1878.

dem sie verfügt: „Der Ertrag der Zölle wird so verwendet, dass jeder Kanton 4 Batzen auf den Kopf erhält, und wenn er hierdurch für die ihm entzogenen Gebühren nicht hinreichend gedeckt wird, so hat er noch so viel zu beziehen, als erforderlich ist um ihn für dieselben Gebühren nach dem Durchschnitt des Reinertrages der fünf Jahre 1842 bis 1846 zu entschädigen. Die Mehreinnahme fällt in die Bundeskasse“ (Art. 26).

Was hier negativ durch die Bundesverfassung gegenüber den Kantonen gethan ist, das wird positiv ergänzt durch die anderweitigen Vorschriften derselben, welche die Grundsätze des auf dem also bereiteten freien Felde zu schaffenden eidgenössischen Zolltarifes feststellen; nur mit der Modalität dass bei dem wesentlich freihändlerischen Charakter des neuen Tarifes die negative Leistung der Reinigung des Gebietes von inneren Schranken in volkswirthschaftlicher Hinsicht die Hauptsache ist, während bei der Schaffung des Tarifs der finanzielle Zweck im Vordergrunde steht. Dass jedoch auch hiebei sich beide Rücksichten verbinden, beweist Artikel 25, welcher bestimmt: „Die für die inländische Industrie erforderlichen Stoffe sind im Zolltarif möglichst gering zu taxiren; ebenso die zum nothwendigen Lebensbedarf erforderlichen Gegenstände; die Gegenstände des Luxus unterliegen der höchsten Taxe.“ Noch mehr drängten sich die volkswirthschaftlichen und kommerziellen Rücksichten im Laufe der Jahre, bei Gelegenheit der Handelsverträge auf, welche dann mehrere Modifikationen an dem ursprünglichen Zolltarife von 1851 veranlassten, die in einer neuen Ausgabe vom Jahr 1873 zuletzt zusammengefasst sind.

Dieser — noch heute geltende — Zolltarif sei gekennzeichnet durch einzelne charakteristische Zollsätze.

Zunächst sind gewisse minimale Sätze auf fast alle Gegenstände ausgedehnt[1]), welche eingeführt oder ausgeführt werden, d. h. für die Einfuhr 15 Centimes per Zentner und für die Ausfuhr 10 Centimes. Die Folge davon ist, dass die grosse Masse der Zolleinnahmen (bei der immerhin sehr niedrigen Höhe auch der höchsten Taxen für andere Artikel) nicht durch einzelne fiskalisch wichtige Konsumtibilien aufgebracht wird, sondern durch die ganze Mannigfaltigkeit aller Ein- und Ausfuhrobjekte. Ja, weil die Schweiz einen grossen Theil ihres Kornbedarfs importirt (1875 an Getreide und Hülsenfrüchten 5,407,690 Zentner) so bringt, namentlich in Jahren wie dem genannten, dieser geringe Satz auf einen Gegenstand des nothwendigen Lebensbedarfs eine Summe ein, welche das Doppelte der gleichzeitigen Zolleinnahme

1) Befreit sind: Düngestoffe, Kartoffeln, edle Metalle, Einwanderer-Effekten.

von Tabak und Cigarren beträgt. Der höchste Satz, welcher überhaupt an der schweizer Grenze erhoben wird, ist derjenige von 15 Franken per Zentner, diesen Satz zahlt u. a. Thee und Cigarren; aber schon die feinen Esswaaren bezahlen nur 8 Fr. und hierunter sind z. B. die Austern nicht einbegriffen, welche nur 3½ Fr. zahlen. Tabak in Blättern zahlt 3½ Fr., fabrizirter Tabak (ausschliesslich Cigarren) zahlt 8 Fr. Der Kaffee entrichtet 1½ Fr. und ebenso viel die Cichorie. Der Wein in Flaschen zahlt 3½ Fr., Bier in Fässern entrichtet 75 Centimes, Wein und Obstwein in Fässern 1½ Fr. per Zentner. Zieht man auf Grund dieser Sätze und der Einfuhr vom Jahre 1875 vom Standpunkte des englischen Zolltarifs einen Vergleich, so findet man, dass Kaffee, Bier, Branntwein, Wein, Tabak und Thee zusammen nicht einmal 5 Millionen Franken d. h. nicht vielmehr als ein Viertel der ganzen Zolleinnahme aufbringen. Dann aber die Gegenstände der Industrie: rohe Wolle zahlt 30 Centimes, Wollengarn 2 bis 3½ Fr., Wollengewebe 8 Franken; und dieselben Sätze zahlen Rohstoffe, Halbfabrikate, Ganzfabrikate aus Baumwolle, Leinen, Seide. Andere Gegenstände wie Lederwaaren, Holzwaaren, Metallwaaren entsprechend. Sie alle betheiligen sich an dem Zollertrage, und sie alle sind offenbar nicht blos im finanziellen Sinne so bemessen wie sie bemessen sind; nur dass die Geringfügigkeit der absoluten Höhe dieser relativ stark abgestuften Sätze als ein sehr bescheidener Zollschutz angesehen werden muss. Vom Standpunkte der finanziellen Gerechtigkeit wird sich nicht bestreiten lassen, dass dieses Zollsystem, verglichen mit dem englischen, dem Gedanken der Konsumtionsbesteuerung weit mehr entspricht, nämlich aus einer möglichst vollständigen Reihe von Konsumtionen auf Steuerkraft zu schliessen, statt eine Prämie für Mässigkeitsvereinler zu sein und den Trinkern und Rauchern des Landes die Lasten des Gemeinwesens zuzuschieben.

Bei der Bundesrevision im Jahr 1872 kam eine allgemeine Reform des Zolltarifs sowohl vom volkswirthschaftlichen als vom finanziellen Standpunkte zur Sprache, dann folgte die Kündigung der Handelsverträge seitens Frankreich und Italien, sowie das neue Finanzbedürfniss des Bundes. Die Bundesverfassung vom Jahre 1874 hatte nur nach innen hin, im Sinne fortschreitender Centralisation, an die finanziellen Artikel der Verfassung von 1848 die bessernde Hand gelegt. Nach dem Artikel 30 der neuen Verfassung fällt der Ertrag der Zölle ganz in die Bundeskasse und die den Kantonen so lange bezahlten Entschädigungen fallen fort; Artikel 31 spricht allgemeiner und ideeller als die ältere Verfassung das Grundrecht aus: „Die Freiheit des

Handels und der Gewerbe ist im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet"; wesentlich aber mit den Vorbehalten der älteren Verfassung und mit der Folge, dass jetzt der Bundesrath über Beschwerden zu entscheiden hat, welche dahin gehen, dass durch die kantonalen Behörden das Grundrecht dieser Freiheit verletzt sei, mit anderen Worten, dass er festzustellen hat, wo die erlaubten Grenzen dieser Freiheit und was diese Freiheit selber sei. Ein Rekurs wegen bestraften „Vorkaufs" ist an die Bundesbehörden gekommen, bei welchem die Vorkäufer für sich die wirthschaftliche Freiheit anriefen, während ihre kantonale Behörde den Vorkauf gerade wegen derselben Freiheit unterdrücken wollte. (Vgl. meinen Aufsatz über die auswärtigen Anleihen an der Londoner Börse in der Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft Jahrgang 1877 S. 100 ff.) Artikel 32 fügt den alten Vorschriften über die kantonalen Eingangsgebühren von Wein und andern geistigen Getränken die Verschärfung hinzu: „Mit Ablauf des Jahres 1890 sollen alle Eingangsgebühren, welche dermalen von den Kantonen bezogen werden, sowie ähnliche von einzelnen Gemeinden erhobene Gebühren ohne Entschädigung dahin fallen." Dies trifft namentlich die zahlreichen Ohmgelder u. dgl., welche in der Mehrzahl der Kantone noch fortbestehen. Ausserdem sind auch für den Bund durch den neuen Artikel 28 (an Stelle der alten Artikel 23 und 24) die Durchfuhrzölle in der Eidgenossenschaft stillschweigend ganz aufgehoben.

So kam man also erst jetzt zu der Revision des Zolltarifs. Der Bundesrath, durch die Kündigung der Handelsverträge veranlasst, begann seine Arbeiten damit, dass er am 12. Mai 1876 durch sein Zolldepartement eine Einladung an den Vorstand des schweizerischen Handels- und Industrievereins erliess, welche bezweckte die Wünsche der schweizerischen Industrie und des Handelsstandes kennen zu lernen. Am 12. September desselben Jahres folgte darauf ein Fragenschema, welches die verschiedenen Punkte bezeichnete, von welchen das Departement bei der Revisionsarbeit auszugehen gedachte, nämlich:

1. Welches sind diejenigen Stoffe, die mit Rücksicht auf die Bundesverfassung und die Bedürfnisse unserer Industrie und Landwirthschaft einer Tarifreduktion bedürfen, und welches sind die annehmbaren Tarifsätze, um jene Stoffe für den inländischen resp. ausländischen Markt konkurrenzfähig zu machen?

2. Welches sind diejenigen Erzeugnisse, zu deren nutzbringender Herstellung unsere Industrie bei den jetzigen Tarifansätzen nicht befähigt ist, und welches sind in dieser Kategorie die Artikel, die im

Inland vorzugsweise einen erheblichen Absatz finden könnten, welches die nach Ihrem Erachten vorzuschlagenden Tarifsätze?

3. Werden auch hinsichtlich der zum nöthigen Lebensbedarf erforderlichen Gegenstände Tarifänderungen vorgeschlagen und welche?

4. Welches sind diejenigen Handelsartikel, die als Gegenstände des Luxus laut der Bundesverfassung mit den höchsten Zolltaxen belegt werden sollen, und welches sind mit Rücksicht auf eine zu erzielende Mehreinnahme an Zöllen, die in Aussicht zu nehmenden Tarifsätze?

5. Werden hinsichtlich der Ausgangsgebühren Aenderungen der gegenwärtigen Tarifsätze als wünschbar erachtet und eventuell welche?

6. Werden im Allgemeinen für Ein- und Ausfuhr hinsichtlich der Klassifizirung und Bezeichnung der Waaren, hinsichtlich der Form resp. Eintheilung des Tarifs und hinsichtlich des Systems der Tarifirung nach Stückzahl, Werth, Zugthierlasten, Gewicht — Aenderungen gewünscht und welche?

7. Welche Aenderungen im Allgemeinen werden hinsichtlich der Organisation und des Betriebes der Zollverwaltung als nöthig und mit Rücksicht auf eine zu ermöglichende Handelsstatistik als wünschbar erachtet?

Das nämliche Fragenschema wurde unter dem 2. Oktober 1876 auch den sämmtlichen Kantonsregierungen mitgetheilt.

Bis nach Neujahr war das Zolldepartement damit beschäftigt, das mannigfaltige und umfangreiche Material, welches auf diesen Fragebogen zurückgelangte, zu sammeln und zu sichten.

Die überwiegende Zahl der Eingaben steht, innerhalb des durch die Bundesverfassung bedingten Rahmens, auf dem Boden des Freihandelsprinzipes. Diese Richtung ist in erster Reihe vertreten durch die Regierungen von Zürich, Genf, St. Gallen, Schaffhausen, sowie durch den schweizerischen Handels- und Industrieverein. Die zahlreichen, von Privaten eingereichten Wünsche bewegen sich meist im engeren Kreise spezieller Interessen, so dass sie einander sehr oft direkt entgegenstehen. Ein Schutzzoll wird zum Theile Seitens der Glasfabrikation und der Eisenproduktion, Seitens der Textil-, der Firniss- und der Seifenfabrikation angestrebt.

Der Bundesrath behielt, verschieden von den meisten Eingaben, im Auge, dass die schweizerischen Zölle im Wesentlichen den Charakter von Finanzzöllen behalten sollen, und erst von diesem Grundsatz aus suchte er bei seiner Revision des Zolltarifes, welche er unter Zuziehung einer Kommission von Sachverständigen vornahm, die aus-

einandergehenden Anforderungen nach Möglichkeit zu vermitteln. Dabei musste er auch an dem verfassungsmässigen Grundsatze festhalten, dass Zollbefreiungen in dem von vielen Industriellen für Rohstoffe und Halbfabrikate gewünschten Sinne nicht zulässig seien, dass vielmehr wesentlich alle Einfuhrgegenstände der Verzollung zu unterwerfen sind.

Als Skala für die Bemessung der Zollsätze bei der Einfuhr wurde folgendes Prozentverhältniss zum Durchschnittswerthe der Waaren angenommen:

1 Prozent für Rohstoffe,
2 „ „ Halbfabrikate,
3 „ „ Fabrikate,
5 „ „ Konfektionswaaren, soweit sie sich nicht als Luxus qualifiziren,
10 „ „ Luxusgegenstände

und zwar diese Sätze regelmässig als Maximalsätze. Eine solche Abstufung schien einerseits den Vorschriften der Bundesverfassung zu entsprechen, andererseits schien die progressive Besteuerung der industriellen Erzeugnisse und Rohstoffe je nach dem Grade ihrer Veredlung aus dem volkswirthschaftlichen Standpunkte sich zu rechtfertigen. Und man wird kaum bestreiten können, dass ein Maximum von drei Prozent des Werthes für fertige Fabrikate ein niedriger Satz ist, der den bisher wesentlich freihändlerischen Charakter des eidgenössischen Zolltarifes nicht aufhebt; während die höher angesetzten Klassen (zu 5 und 10 Prozent) sich durch den finanziellen Charakter von Luxus- oder luxusähnlichen Waaren rechtfertigen, allerdings mit der niemals zu beseitigenden Möglichkeit, dass diese Sätze gleichzeitig in der Weise eines Schutzzolles wirken.

Als finanzielles Ergebniss der durchgeführten Revision nahm der Bundesrath eine Erhöhung der jährlichen Brutto-Zolleinnahmen um wenigstens 8 Millionen in Aussicht, indem er den Durchschnittsertrag der Einfuhr aus den sechs Jahren 1871—1876 zu Grunde legte, nämlich 14 Millionen Franken. Da auch bei dem Rückgange der letzten Jahre 1877 und 1878 die Einnahmen wesentlich höher als dieser Durchschnitt gewesen und man nach diesen Ergebnissen zu hoffen berechtigt ist, dass der Rückgang der Einnahmen Halt gemacht habe, so ist die Basis jener Berechnung kaum anzufechten.

Im Einzelnen haben sich die Bundeszölle seit dem Jahre 1850 von 4 Mill. Fr. auf das Maximum von 17.37 Millionen im Jahre 1876 gehoben und zwar bis zum Jahre 1870 in ziemlich stetiger Weise; seit dem Jahre 1871 aber trat eine rapide Steigerung der Einnahmen

aus den Einfuhrzöllen ein (die Ausfuhrzölle brachten ziemlich konstant im Durchschnitt 400,000 Fr.) und zwar von 8.1 Millionen im Jahre 1870, auf 10.3 Mill. im Jahre 1871 und so weiter bis auf 16.8 Mill. im Jahr 1876. Dann kam der Rückgang: im Jahre 1877 ergaben die gesammten Zolleinnahmen (einschliesslich der Ausfuhrzölle) 15.73 Millionen, und im Jahre 1878: 15.66 Millionen, also etwa 1⅛ Millionen weniger als die Gesammteinnahme des Jahres 1876.

Als muthmaassliche Einnahme nach dem vorliegenden Tarifentwurf berechnet der Bundesrath eine Summe von 23,3 Millionen Franken: wogegen dieselbe Einfuhr nach den geltenden französischen Tarifsätzen 59 Mill. Fr. betragen würde, nach den deutschen Sätzen 55½ Millionen. Die sieben Hauptartikel des englischen Tarifs: Bier, Cichorie, Kaffee, Sprit, Thee, Wein, würden nach englischen Zollsätzen in dem Quantum der durchschnittlichen sechsjährigen Einfuhr, allein einen Ertrag von 141 Millionen geben.

Ermässigungen ebenso wie Erhöhungen bei einzelnen Artikeln sind für die Verhandlungen bei den demnächst zu erneuernden Handelsverträgen vorbehalten. Der Maximalsatz des revidirten Tarifs ist immer nur noch 100 Franken für 100 Kilogramm (gegen 30 Franken im alten Tarif). Von finanzieller Wichtigkeit ist in erster Reihe der Wein, welcher indessen auch im neuen Tarife (wenn in Fässern) nur 6 Fr. für 100 Kilogr. zahlen soll (bisher 3 Fr.). Die finanziellen Rücksichten, wenn es sich um die Erzielung grösserer Einkünfte als gegenwärtig handelte, würden leicht einen höheren Zollsatz dafür rechtfertigen und die schweizerische Weinkultur ist ihrerseits lebhaft beflissen einen Schutz gegen die Konkurrenz des französischen Weines zu erlangen; aber die Handelsrücksichten treten hier dazwischen, und es wird sich erst bei Abschluss des neuen Vertrages zeigen, in wieweit einerseits französischen Ansprüchen nachgegeben werden, andererseits schutzzöllnerischen Schwierigkeiten auf französischer Seite mit diesem Retorsionsmittel entgegengetreten werden muss. Die erwähnte Verdoppelung des Weinzolles bedeutet allein ein Drittel der ganzen Mehreinnahme, nämlich 2⅜ Millionen. Die grösste Erhöhung haben die Sätze für Tabak und Tabakfabrikate erfahren, die ebenso wie Sprit das Maximum von 10 Prozent des Werthes ausnahmsweise überschreiten: Rohtabak von 7 auf 20 Fr. für 100 Kilogr.; Rauchtabak von 16 auf 40 Franken; Cigarren von 16 auf 100 Franken. Im Ganzen sind es die Nahrungs- und Genussmittel, welche an der Erhöhung des Ertrages den Hauptantheil haben (über 6 Mill.) am nächsten stehen Spinnstoffe und Waaren aus solchen (1⅛ Mill.).

Soweit die Vorlage des Bundesrathes.

Die beiden Räthe der Bundesversammlung haben sich mit derselben durch die zu diesem Behufe niedergesetzten Kommissionen vom Sommer 1877 bis zum Frühjahr 1878 beschäftigt[1]) und darüber im Plenum verhandelt, die endgültigen Festsetzungen indessen theils einer erneuten Berathung theils den in der Folge erst abzuschliessenden Handelsverträgen vorbehaltend.

In der Beurtheilung der bundesräthlichen Vorlage nehmen die Kommissionen des Ständerathes den freihändlerischen Standpunkt ein und suchen finanzielle Hülfsquellen nicht blos in der Erhöhung der Eingangszölle; die Kommission des Nationalrathes zur Prüfung des Zolltarifes betont im ausgesprochenen Gegensatze zu der Kommission des andern Hauses, das was sie den „internationalen“ Charakter des Zolltarifes nennt. Dabei wird von nationalräthlicher Seite in der Prüfung des neuen Bundesbedarfes die Frage der Bildung eines Fonds bei eintretenden Nothfällen für die Aufrechterhaltung der Neutralität der Schweiz angeregt, indem daran erinnert wird, mit welchen Schwierigkeiten das Zustandekommen eines Anlehens im Jahre 1870 verbunden war, und hervorgehoben wird, dass ohnehin die Nachbarstaaten durch ihre stehenden Armeen und entsprechenden Verpflegungsvorräthe einen Vorsprung vor der Schweiz in solchem Augenblicke haben[2]).

Die Kommission des Ständesrathes ist der Ueberzeugung, dass die Finanzen des Bundes nur durch eingreifendere Reformen an der Verfassung und Gesetzgebung, also durch Maassregeln, die nicht auf eine Erhöhung des Zolltarifes beschränkt sind, in gesunder Weise entwickelt werden können. Durch die Erhöhung der Zölle allein die nothwendige Mehreinnahme zu erzielen, wäre aus Gründen der finanziellen Gerechtigkeit und des Handels nicht zulässig; die zulässige Erhöhung der Zölle aber würde nicht das Defizit decken: so dass man vor der unumstösslichen Nothwendigkeit stehe, neue Quellen aufzusuchen, und

1) Vgl. Bericht der Kommission des Nationalrathes betreffend die Herstellung des finanziellen Gleichgewichts in der Bundesverwaltung vom 21. Nov. 1877. Bericht der ständeräthlichen Kommission zur Herstellung des finanziellen Gleichgewichts vom 25. Nov. 1877. Bericht der ständeräthlichen Kommission zur Prüfung des neuen schweizerischen Zolltarifes vom 1. Dezember 1877. Nachtragsbericht der Kommission des Nationalrathes, betreffend die Herstellung des finanziellen Gleichgewichts in der Bundesverwaltung vom 12. Januar 1878. Nachtragsbericht der Kommission des Ständerathes, betreffend die Herstellung des finanziellen Gleichgewichts in der Bundesverwaltung vom 22. Januar 1878. Bericht der nationalräthlichen Kommission für Prüfung des neuen schweizerischen Zolltarifs vom 25. April 1878.

2) Schweizerisches Bundesblatt vom 8. Dezember 1877 S. 509.

diese findet die Kommission 1. in einer Besteuerung von Sprit und Branntwein, 2. in einer Besteuerung der Banknoten mit $\frac{1}{2}$ Prozent der Zirkulation, 3. in der innern Besteuerung des Tabaks (neben dem Eingangszoll). Sie knüpft damit theils an kantonale Vorgänge an, theils will sie dem Bunde diese Einnahmen vindiziren, ehe die Kantone sich damit eingerichtet, welche dazu bereits Anfänge gemacht haben. Der Tabak soll einer Verkaufssteuer unterworfen werden (und dieses nur als pis-aller, weil auf die Regie „vorerst" verzichtet werden müsse, die noch nicht in weitere Kreise gedrungen sei), derart, dass alle Händler eine Patentsteuer in vielen Abstufungen von 20 bis 1000 Franken jährlich zahlen, was leicht einen Jahresertrag von 1 Million ergeben würde. Der Branntwein wäre durch eine Fabrikationssteuer und eine Verkaufssteuer zu treffen und soll auf diesem Wege vorerst 5 Millionen Franken jährlich bringen[1]). Die Banknotensteuer $^1/_8$ Mill. Fr. — Die relativ bedeutenden Erträge von Tabak und Branntwein die „vorerst" ins Auge gefasst werden, sind geringe im Vergleiche zu den Summen, welche der Kommission als in Zukunft leicht zu erzielende vorschweben. Es ist eine starke Hinneigung zu dem englischen Steuersystem, soweit es sich um die Auswahl der Gegenstände und deren vorzugsweise Belastung handelt. Und die Entschiedenheit mit der hier die Kommission einer so bedeutenden öffentlichen Körperschaft für diese Art von Besteuerung eintritt, ist, inmitten ihrer Umgebung betrachtet, jedenfalls sehr bemerkenswerth, einer Umgebung deren Programm vorschreibt, dass die einzige gerechte Steuer die Einkommensteuer sei, an welcher die bisherigen Eingangszölle nur eine durch ihre Geringfügigkeit entschuldigte realpolitische Ausnahme seien. Aber eben diese merkwürdige Entschiedenheit weist zugleich ein gut Stück hinaus über das zunächst Ausführbare. Denn es ist in hohem Maasse wahrscheinlich, dass die Mehrbedürfnisse des Bundes mit Leichtigkeit durch die Zölle gedeckt zu werden vermögen, ohne dass diese sei es finanziellen sei es kommerziellen Rücksichten entgegen ungebührlich erhöht werden. Und wenn dies möglich ist, so bleiben schon aus verfassungspolitischen Gründen die vorgeschlagenen Maassregeln ausserhalb des in der nächsten Zukunft praktisch Durchführbaren; denn sie fordern eine abermalige Ergänzung und Aenderung der Bundesverfassung, welche auch in ihrer Fassung vom Jahr 1874

1) Diese Gedanken sind näher ausgeführt von dem Mitgliede der Kommission Herrn Const. Bodenheimer „Zur Frage einer eidgenössischen Steuer auf Tabak und Branntwein" Bern 1878. Der Vorschlag knüpft an Steuerprojekte desselben Verfassers als Regierungsrath im Kanton Bern an.

dem Bunde keine derartigen Steuern einräumt. Dazu kommt dann das Problematische der vorgeschlagenen Steuern in finanzieller Hinsicht; namentlich tritt einer eidgenössischen Branntweinsteuer das grosse Bedenken entgegen, dass der Branntweinkonsum in den verschiedenen Kantonen der Eidgenossenschaft ganz verschieden gross, in einzelnen, wie Bern, stark ist, in andern, wie Zürich, ganz gering ist, und dass natürlich eine so einseitige Belastung einzelner Kantone zu Gunsten der Gesammtheit den Anforderungen der bundesstaatlichen Gerechtigkeit widerspricht. Thatsächlich kommt auch die ständeräthliche Zolltarifs-Kommission, die zum Theil dieselben Mitglieder hatte wie die Gleichgewichts-Kommission, nach mancherlei Aenderungen am vorgeschlagenen Zolltarif, auf wesentlich die gleiche Summe der Zollmehreinnahme heraus wie der Bundesrath.

Der Bericht der nationalräthlichen Kommission zur Prüfung des Zolltarifs betont, wie oben bemerkt, dessen „internationalen“ Charakter, das heisst die Reciprocität der Zollsätze. Die Kommission hat gefunden, dass die Behörden den Wünschen der Industriellen nach Reciprocität in mancher Richtung entgegenkommen können, „besonders in der Richtung, dass der schweizerische Produzent nicht vom schweizerischen Markte weggetrieben werden solle“ ... „wenn uns die Verträge die Absatzwege nach Aussen nicht im erwünschten Maasse öffnen, so sollen dieselben doch auch nicht das Mittel sein die schweizerische Industrie vom eignen Markte ausschliessen“ . . . „Die Tendenz vieler Staaten geht auf die Erhöhung der Zölle; leider ist die Schweiz genöthigt an dieser Bewegung auch theilzunehmen; wenn sie auf Reciprocität dringt, so kann ihr das Ausland wenigstens keinen Vorwurf machen; zu Vorwürfen wären eher die Anhänger des freien Handels in der Schweiz selber und die Konsumenten berechtigt, wenn man nicht einen Trost darin finden könnte, dass die schweizerische Produktion und mit der Produktion auch die Arbeits- und Kaufkraft der ganzen schweizerischen Nation eine Stärkung erhalten würden [1]).“

Am Schlusse desselben Kommissionsberichtes wird die Frage der Differentialtarife und deren Wirkung zu Ungunsten der heimischen Industrie hervorgehoben, eine Frage, die bereits im Jahr 1861 der Bundesversammlung Anlass zu Verhandlungen gegeben, dann durch Artikel 35 des Eisenbahngesetzes vom 23. Dezember 1872 zu regeln versucht worden ist — ein Versuch, der diesem wie andern Privatbahnsystemen gegenüber der staatlichen Kontrole bisher noch nicht gelungen ist.

1) Schweizerisches Bundesblatt 1878 II, 915.

Auf das Einzelne der Tarifrevision kann hier nicht eingegangen werden; auch stehen, wie bemerkt, die abschliessenden Berathungen darüber noch aus.

Für die finanzielle Lage des Bundes ist der nun Jahre schon andauernde Zwischenzustand keineswegs erfreulich; man befindet sich im Zustande eines, wenn auch nicht erheblichen, chronischen Deficit, welches bis zur Durchführung des neuen Zolltarifs sehr wohl (nach dem Vorschlage der nationalräthlichen Kommission) durch einen vorläufigen Zuschlag zum alten Tarif hätte gedeckt werden können; man sieht sich zu einer, im Uebrigen höchst achtbaren Sparsamkeit gedrängt, die doch manchem nicht hintanzusetzenden Bedürfnisse die Mittel kürzt. Inzwischen hat man wenigstens im Gebiete des Post- und Telegraphendepartements eine rationelle Reform eintreten lassen, deren Ergebnisse bereits nicht unansehnlichen Einfluss auf die Hebung des Deficits ausgeübt haben: so durch Einführung des Worttarifes im Telegraphenwesen [1]), durch Beseitigung des unentgeltlichen Verkaufs von Francocouverts [2]), durch die Erhöhung der Transporttaxe für Zeitungen [3]), und durch eine Reihe von sparsamen Verwaltungsakten in der Einrichtung und Tarifirung von Postkursen, Telegraphenbüreaus u. dgl. m. Die Folge davon ist gewesen, dass im Jahre 1878 der Netto-Ueberschuss des Postdepartements 1,60 Millionen Franken beträgt, gegen 0,55 Millionen im Jahre 1877. Die Bruttoeinnahme ist in diesem Jahre um 600,000 Franken gestiegen, die Ausgabe hat um 455,000 Franken abgenommen [4]).

Und um nun zum Schlusse aus dem Gebiete der internationalen Ordnungen für das Wirthschaftsleben, auf welchem die Eidgenossenschaft so vieles Treffliche in letzter Zeit gefördert hat — ich erinnere an den Weltpostvertrag, den internationalen Meter-Vertrag, das internationale Eisenbahnfrachtrecht — dasjenige hervorzuheben, welches am meisten problematisch und darum wissenschaftlich am interessantesten ist, so seien wenige Worte dem neuesten Stadium des l a t e i n i s c h e n M ü n z v e r e i n s gewidmet, dessen jährliche Konferenzen von

1) Bundesgesetz über den telegraphischen Verkehr in der Schweiz vom 22. Brachmonat 1877. Amtl. S. N. F. III, 161.

2) Bundesgesetz betreffend den Verkaufspreis der Franco-Couverts vom 16. März 1877. III, 131.

3) Bundesgesetz vom 11. Hornung 1878. III, 417.

4) Beilage zum Bundesblatt vom 1. März 1879.

den schweizerischen Delegirten besucht und zum Gegenstande eingehender Berichte gemacht worden sind.

Die Schweiz hat das Verdienst, schon im Jahre 1873 die Versammlung einer Konferenz veranlasst zu haben, um gegenüber der Gefahr der Silberentwerthuug in der Doppelwährung den Goldvorrath sicher zu stellen. Sie ergriff die Initiative in dieser Frage und ihre auf gänzliche Unterdrückung der Silberausprägung gerichteten Anträge wurden, allerdings nur sehr allmälig, als eine Nothwendigkeit durch ihre verschiedenen Münzverbündeten anerkannt [1]). Sie selber hat seit dem Jahre 1875 auf die ihr zufallende Quote der Ausprägung von silbernen Fünffrankenstücken Jahraus Jahrein verzichtet. Die gesammte Silberausprägung im lateinischen Münzverbande betrug in den Jahren

1875: 150 Mill. Franken
1876: 120 „ „
1877: 65 „ „
1878: gänzlich eingestellt.

Die neueste Konferenz, die am 1. Oktober 1878 in Paris begann, befand sich daher in Wirklichkeit nicht mehr vor dem Vertrage von 1865, welcher die Doppelwährung und damit die unbeschränkte Ausprägung silberner Fünffrankenstücke zulässt, sondern die Doppelwährung war inzwischen bereits sistirt, weil in Belgien, Frankreich, der Schweiz und dem in den letzten Jahren hinzugetretenen Griechenland die Silber-Courant-Prägung vollständig eingestellt war, Italiens Münzzustände aber am wenigsten den Vorschriften des internationalen Vertrages entsprachen. Als die einzelnen Delegirten der Konferenz ihre Instruktionen eröffneten, zeigte sich, dass Belgien die absolute Einstellung der Silberprägung in den fünf Staaten verlangte und sich dem gesetzlichen Kurse des Silbergeldes widersetzte, auch wenig Neigung zum Abschlusse eines neuen Vertrages auf längere Dauer zeigte, weil es den Uebergang zur reinen Goldwährung beabsichtigt, nachdem mit dem Wechsel des Ministeriums seit einigen Jahren in dieser Frage eine Aenderung eingetreten ist. Belgien deutete auch auf den Uebelstand hin, welcher aus der Papiergeldwirthschaft Italiens für die lateinische Münzvereinigung entstanden ist; das italienische

1) Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung betreffend die am 5. November 1878 in Paris unterzeichnete Münzkonvention, vom 6. Dezember 1878. Vgl. auch: La conférence monétaire américaine tenue à Paris du 10 à 29 Août 1878. Report au Conseil fédéral suisse par M. M. Feer-Herzog et Lardy, Délégués de la Suisse. Bern 1878. Beilage zum schweizerischen Bundesblatt Nr. 52. 1878.

Silbergeld, Courant wie Scheidemünze, ist in die Vertragsstaaten hineingetrieben, welche nach dem Vertrage verpflichtet sind, die Münze der andern Vertragsstaaten bei sich zirkuliren zu lassen, und so sind Frankreich, Belgien, die Schweiz faktisch mit einer unverzinslichen Zwangsanleihe Italiens überschwemmt worden. Denn indem Italien Silber, das vier Franken werth war, zu fünf Franken ausmünzte, um es laut dem Rechte des Münzvertrages in diesen fremden Staaten zirkuliren zu lassen, erhob es ein Darlehn von diesen fremden Volkswirthschaften in Höhe von eben so viel Franken als es Frankenthaler ausprägte. Der Vertreter Frankreichs auf der Konferenz schloss sich der Beschwerde Belgiens an und erklärte, es wolle sich jeder Ausprägung silberner Fünffrankenstücke widersetzen, und es verlangte gleich Belgien die Annahme einer Bestimmung über die Auswechselung der Silbermünzen gegen Gold. Die Schweiz, welche auf ihr jahrelanges Eintreten für die Unterdrückung der Silberausprägung zurückweisen konnte, verlangte wiederholt die Einstellung jeder Silberausprägung und die allmälige Einschränkung der Zahlungskraft des Silbers auf Summen von tausend Franken. Italien dagegen bestand auf seinem Recht, laut dem Münzvertrage von 1865 mit einer starken Ausprägung von Silber fortzufahren — ein bemerkenswerthes Ergebniss internationaler Münzeinheit.

Die Verhandlungen der Konferenz brachten nun folgendes Resultat zuwege. Um sich jeder neuen Silberprägung zu widersetzen, erinnerten die Delegirten der meisten Staaten daran, dass, wenn nicht, nach dem dringenden Begehren der Schweiz, seit dem Jahre 1873 schützende Vorkehrungen getroffen wären (durch Einschränkung der Silberprägung), das Silber des deutschen Reiches in Fünffrankenstücke des Münzvereins umgewandelt worden wäre und dieser letztere dagegen das Gold seiner Zwanzigfrankenstücke Deutschland für die neue Goldwährung geliefert haben würde. Der erste Delegirte der französischen Republik, der Finanzminister Léon Say, setzte auseinander, dass die Bank von Frankreich, in deren Kasse sich im Januar des Jahres 1875 trotz der schützenden Maassregeln 310 Millionen Silber befunden haben, Ende September 1878 den kolossalen Silbervorrath von einer Milliarde und zwölf Millionen, also weit mehr als das Dreifache besass, davon 925 Millionen in Fünffrankenthalern (655 in französischen und 270 in fremden) und 87 Mill. in Scheidemünzen. Er fügte hinzu, dass trotz dieser kolossalen Massen des entwertheten Silbers, die sich beständig vermehren, Frankreich immer noch im Besitze einer Goldzirkulation geglaubt werde, aber dass

offenbar die Grenze nun bald erreicht sei und bei weiterem Zuströmen des Silbers das Gold dem Silber weichen d. h. ausgeführt werden würde.

So kam man zu dem Beschlusse, jetzt die Silberausprägung allgemein einzustellen und erst auf Grund eines künftigen neuen Uebereinkommens wieder aufzunehmen. Selbst Italien sah die Nothwendigkeit ein und verlangte nur für 1879 noch ein ausserordentliches Kontingent (das es als finanziell profitables Unternehmen auf die münzverbündeten Länder loslässt!). Italien wurde ferner eine Frist gestellt seine silbernen Scheidemünzen und sein Silbercourant, das in den andern Staaten zirkulirt, einzulösen. Diese Abmachungen wurden in dem neuen Vertrage formulirt, welcher am 1. Januar 1880 an die Stelle des alsdann ablaufenden Vertrages von 1865 tritt, und seinerseits sechs Jahre gültig ist. Derselbe löst nicht die schwebenden Währungsfragen, sondern er begnügt sich mit vorbereitenden Maassregeln, die aber auf eine prinzipielle Lösung im Sinne der Goldwährung hinzuarbeiten scheinen. Inzwischen ist auch der weltumfassende Einheitstrieb verloren gegangen, welcher im Jahre 1865 die Thüren zur Münzunion weit öffnete: jetzt ist man übereingekommen, dass die Zustimmung aller zur Union gehörenden Staaten für die Aufnahme neuer Mitglieder erforderlich sein solle.

Die Schweiz — und darum haben wir zum Schlusse auf diese Frage der Gesetzgebung noch hingedeutet — darf für sich in Anspruch nehmen, dass sie zuerst und vereinzelt auf die endlich angebahnte Wendung in der lateinischen Doppelwährung hingearbeitet hat, wie das die erwähnten Berichte seiner Delegirten aus den früheren Jahren beweisen.

Und hiemit sei für diesmal unser kurzer Ueberblick geschlossen.

Die Bundesverfassung vom Jahre 1874 hat die Grenzen der Kompetenz des Bundes, wie wir gesehen haben, weiter gesteckt als es durch die erste Verfassung vom Jahre 1848 geschehn war. Im Gegensatze zu den überhasteten, abstrakten, die gegebenen Zustände und Ueberzeugungen missachtenden Versuchen des französischen Revolutionszeitalters, welche hier wie in andern Landen an demselben Tage in Nichts zusammenbrachen, an dem die Macht des grossen Eroberers zusammenbrach, ist die aus dem eignen Volksgeiste erwachsene Bewegung für den schweizerischen Bundesstaat in bedächtigem Schritte vorwärts gegangen und hat, als Gewähr der Uebereinstimmung jedes

solchen Fortschrittes mit dem Volksgeiste, sich selber das konservative Bleigewicht des Volksvetos angehängt. Nachdem im Jahre 1848 die elementaren Bestandtheile bundesstaatlicher Gemeinschaft gesichert waren, entwickelte sich, befördert durch die sich befestigende Gewohnheit einheitlich eidgenössischer Ordnungen, befördert namentlich durch den zur Einheit drängenden Geist des modernen Verkehrslebens, ein fortschreitendes Bedürfniss nach Erweiterung des Gemeinsamen und Einengung des Sonderthümlichen. Aber es ging langsam vorwärts: als, durch den mit Frankreich am 30. Juni 1864 abgeschlossenen Niederlassungsvertrag zunächst veranlasst, der Bundesrath auf Begehren der Bundesversammlung eine Revision der Verfassung von 1848 vornahm und am 14. Januar 1866 dem schweizer Volke zur Abstimmung vorlegte, da war es von neun Revisionspunkten nur ein einziger, welcher Annahme fand, nämlich die Gleichstellung der schweizer Bürger hinsichtlich ihrer Niederlassung in den schweizer Kantonen; doch auch dieser wurde nur mit geringer Mehrzahl angenommen (170,000 gegen 150,000 Stimmen des Volkes und 12½ gegen 9½ Stimmen der Stände d. h. Kantone). Unter den übrigen acht Revisionspunkten wurde der erste, die Gleichheit von Maass und Gewicht, beim Volke mit 159,000 gegen 156,000 angenommen, aber bei den Ständen mit 12½ gegen 9½ Stimmen verworfen; alle andern wurden von den Mehrheiten sowohl des Volkes als der Stände verworfen, darunter der die Glaubens- und Kultusfreiheit, der die einheitliche Regelung des Schutzes für geistiges Eigenthum betreffende [1]). Als dann die stärkere Bewegung für Bundesrevision im centralisirenden Sinne, bald nach jenen Niederlagen, anhub, da war es der ursprüngliche Entwurf der heutigen Verfassung, welcher in der Volksabstimmung vom 12. Mai 1872 mit 260,000 gegen 255,000 Stimmen fiel [2]), und erst ein wesentlich reduzirter Entwurf gelangte zur Annahme beim Volke, freilich mit verhältnissmässig ansehnlicher Majorität (340,000 gegen 198,000). Indessen auch an diesen Fortschritt wurde von Verfassungswegen die Hemmung geknüpft, die bisher nicht gegolten, dass jedes neue Bundesgesetz, wie bisher nur jede Aenderung der Verfassung, der Abstimmung des Volkes unterliegen sollte. Eine Hemmung, die sich alsbald mächtig erwies bei den ersten politisch wichtigen Bundesgesetzen, die zufolge der neuen Bundesverfassung von den Bundesbehörden her-

1) Vgl. Botschaft des Bundesrathes betreffend die eidg. Volksabstimmung vom 19. Januar 1879. Beilage V: Eidgenössische Volksabstimmungen seit dem Jahr 1848. Schweizerisches Bundesblatt vom 15. März 1879 S. 417 ff.

2) Unter den Ständen waren 13 verwerfende, nur 9 annehmende.

gestellt wurden. Als am 24. Dezember 1874 die beiden Gesetze über Zivilstand und Gleichstellung der schweizer Bürger in der kantonalen Stimmberechtigung fertig waren, erhob sich eine Referendums-Bewegung, welcher das eine Gesetz bei einem Haare, das andere thatsächlich zum Opfer fiel [1]): ja die nahe Uebereinstimmung der Ziffern bei der gleichzeitigen Entscheidung über diese beiden Gesetze am 23. Mai 1875 deutet darauf hin, dass trotz der sachlichen Verschiedenheit derselben hier wesentlich bundespolitische Ueberzeugungen sich an einander maassen, auf der einen Seite die Freunde der neuen Verfassung, auf der andern die Anhänger der kantonalen Autonomie.

Die Gesetze, welche wir in dem Obigen betrachtet haben, berühren solche Gegenstände, die aus der Folgerichtigkeit des heutigen Wirthschaftslebens einer einheitlichen Regelung bedürfen. Wie schon durch die Verfassung von 1848 die Post, die Münze, die Zollgrenze, ihre nothwendige nationale Einheit erlangt haben, so haben die Eisenbahnen, die Fabrikarbeit, die Forsten neuerdings einheitliches Recht verlangt und gewonnen, lediglich in der Befriedigung der nothwendigen Anforderungen, welche sich aus der technischen Zweckmässigkeit dieser Dinge von selber ergeben. Es mag das weiteste Feld eingeräumt werden für die in historischer Treue wurzelnden Triebe kantonaler Eigenart; aber sofern diese Einräumung nicht die Grenzen des Vernünftigen preisgeben will, muss sie wünschen, dass jenen Angelegenheiten des modernen Verkehrslebens um ihrer nationalen Bedeutung willen die Liebe zur Eigenart in den gesetzlichen Ordnungen weiche, ebenso wie sie ihr im wirklichen Leben unwiderstehlich weicht. Das mag immerhin langsam geschehen und es ist bisher langsam genug gegangen, aber die Tendenz zur Einheit liegt hier in den Thatsachen selber. In der Welt der Thatsachen ist eine Eisenbahn — abgesehen von dem neuerdings öfters behandelten Gebiete der Lokalbahnen — eine nationale Angelegenheit, sie ist nicht klein genug für die Grenzen eines Kantons; weil aber so geartet die Thatsachen sind, muss diesen Thatsachen auch die Gesetzgebung folgen. In der Welt der Thatsachen ist die Fabrikindustrie nicht eine Arbeit für lokalen Absatz, sondern sie geht hinaus über die kantonalen, ja über die nationalen Grenzen, und arbeitet für den nationalen, für den Weltmarkt. Soll nun ein öffentliches Interesse an der Gesundheit der Fabrikbevölkerung gewahrt werden durch schützende Gesetze, die dem kurzsichtigen Eigennutze der Privaten wehren, so kann es nicht genügen, dass der eine

1) Das Gesetz über Zivilstand wurde von 213,000 gegen 205,000 angenommen, das Gesetz über Stimmberechtigung von 207,000 gegen 203,000 verworfen.

Kanton verbietet, was der Nachbarkanton gestattet, in einem Zeitalter, wo der internationale Charakter der Industrie und des Verkehrs eine Erweiterung solcher Ordnung selbst über die nationalen Grenzen hinaus zu empfehlen scheint; es muss die Gemeinschaft der Nation hier eintreten. Wenn für diese Zwecke die Bundesgesetzgebung endlich eingetreten ist, so hat sie nichts Uebereiltes, nichts vorschnell Centralisirendes geschaffen, sie ist vielmehr nur einem unaufschiebbaren Bedürfnisse nachgekommen: sie hat die nationale Ordnung für die nationale Lebensäusserung gemacht. Die stillschweigende Annahme solcher Gesetze wie der Privatrechtsgesetze der Eisenbahnen, wie des Forstgesetzes, unter der Herrschaft des Referendums, ist ein Beweis dafür, dass im Schweizervolke Ueberzeugungen wie diese vorhanden sind. Der Kampf gegen das Eidgenössische Fabrikgesetz ist jedenfalls nur zum Theil ein Kampf gegen die bundesstaatliche Regelung dieser Angelegenheit gewesen; in der ansehnlichen Anzahl der verwerfenden Stimmen war ein erheblicher Theil solcher Stimmen enthalten, welche die gesetzliche Regelung der Fabrikarbeit in dem Maasse wie es das neue Gesetz verlangte, gleichviel ob durch Kantone oder Bund, überhaupt nicht herbeigeführt sehen wollten.

Mit dem in diesen Jahren Geleisteten ist das Dringendste gethan; es wäre weit gefehlt, wenn man meinen wollte, es sei jetzt Alles gethan. Es ist zunächst einmal der Rahmen der neuen Verfassung mit den darin für die schweizerische Volkswirthschaft verlangten Bundesgesetzen im Wesentlichen ausgefüllt, bis auf das Gesetz über die Banknoten. Jeder weitere Schritt wird vorsichtig zuwarten müssen und prüfen, ob einerseits die Dringlichkeit der Aufgabe gross genug, andererseits die bundesstaatlichen Neigungen der Mehrzahl des Volkes weit genug entwickelt sind, um abermals ein Stück dieser Arbeit zu vollbringen. Manche eifrige Centralisten verschmähen das heute Erreichbare, weil sie dadurch ihrem Ziele etwas in den Weg zu stellen meinen. So ist das die kantonalen Aktien- und Staatsbanken fortbestehn lassende, dieselben nur einheitlich regelnde Banknotengesetz hauptsächlich durch eine Agitation gefallen, welche eine einzige und ausschliessliche Bundesnotenbank verlangt und dazu die neue Verfassung erweitern will, im Gegensatze zu deren ausdrücklicher Bestimmung. Aber es ist sehr zweifelhaft, ob der heutige schweizerische Bundesstaat im Einklange mit der Mehrzahl des Volkes so weit die Sphäre seiner Wirksamkeit zu erstrecken fähig ist. Wie er sich gegenüber dem schweizerischen Eisenbahnsystem, trotz der längst zu Tage liegenden schweren Missstände der Aktieneisenbahnen, mit einheitlich

regelnden Gesetzen für Verwaltungsrecht und Privatrecht begnügen muss, welche die Eisenbahnaktiengesellschaften fortbestehn lassen und neue Unternehmungen der Art zulassen: so scheint auch die weit kleinere Aufgabe einer Bundesbank noch für längere Zeit zurückstehn zu müssen vor der zunächst erreichbaren gesetzlichen Regelung der partikulären Banken. In andern Zeiten wird es anders sein. Aber das ist die allgemeine Erscheinung des Fortschrittes staatlicher Veranstaltungen, dass Wechsel und Zuwachs öffentlicher Aufgaben nicht blos aus sich heraus die Zeit ihrer Bewältigung bestimmen, sondern jeweilen sich schmiegen müssen dem Gange der Verfassungsentwicklung. Eine einseitig technische Ansicht dekretirt in jedem beliebigen Zeitpunkte dem Staate sein Pensum ohne Rücksicht auf solche Gebundenheit; die historische Ansicht geht von dem vorhandenen Zustande der Politik aus und fragt, was auf diesem Boden durchführbar sei; und nirgendwo findet sie für die Selbstbeschränkung eine so sichere Stütze als in den konservativen Hemmungen, die ein freies Volk in seinen demokratischen Einrichtungen besitzt. Nur soll auch diese Ansicht nicht einseitig beschränkt sein, sie soll nicht im Gegebenen befangen bleiben; das bisher Errungene soll ihr der Anfang, soll Bürge sein des Künftigen. Und in solcher Zukunft werden dann nicht blos wirthschaftliche Anliegen den Staat bereit finden zu ihrer Erledigung, es werden zugleich idealere Interessen der Nation ihre einheitliche Befriedigung finden, wie sie in dem Bisherigen sie zu finden schon begonnen haben. Zu beschleunigen den Gang dieser Entwicklung oder ihn zu hemmen, das Maass des Einheitlichen und des Sonderthümlichen abzugrenzen mit der Vorliebe für das Eine oder für das Andere — es ist das Sache der Parteien, der politischen Meinungen, der Reibungen im Streite der mannigfaltigen Strömungen: hier war nur zu berichten über das was gethan ist in den letzten Jahren auf bestimmtem Gebiete und nur der Zusammenhang der bedingenden politischen Zustände mit dem Gethanen und dem nicht Gethanen war anzudeuten.

Hottingen bei Zürich im März 1879.

Berichtigungen.

S. 18, Z. 14 von unten lies: „als das Schicksal der Vorlage u. s. w.“

S. 29, Z. 4 von oben lies: „ein Stück der Verpflichtung zur Nachsubvention.“

Druck von Ed. Frommann in Jena.



